

REVUE DU **MARCHÉ COMMUN**



Un volet social pour le grand marché, V. HIRSCH. — L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, W. NICOLL. — La convention de Lomé, les femmes et le développement, R. WARUHIU et D. VERSTEIJLEN-LEIJZER. — L'aptitude de l'Europe à répliquer à un accident nucléaire majeur — évaluation du précédent de Tchernobyl, C. CHABANNES et V. LECOCQ. — Fusions et acquisitions dans les industries en crise : une étude comparée de la législation sur la libre concurrence aux États-Unis et dans la CEE, J. COURATIER. — Le budget communautaire sous analyse systémique, dernière partie, R. MILAS.

REVUE DE
L'ÉNERGIE
NUMÉRO SPÉCIAL

**MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES
UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE
FRANCE — ÉTATS-UNIS**

sommaire

Préface, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

Présentation, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

Ouverture, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

U.S. Electricity needs VS planned capacity additions, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milon F. SEARL.

Les performances économiques du programme nucléaire français, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base », par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projctcs, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.



sommaire

problèmes du jour

- 311 Un volet social pour le grand marché, par Valérie HIRSCH
- 313 L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, par William NICOLL, Secrétariat Général du Conseil des Communautés européennes

l'économique et le social dans le marché commun

- 321 La convention de Lomé, les femmes et le développement, par Rose WARUHIU, membre du parlement du Kenya et par Dorothee VERSTEIJLEN-LEIJZER, fonctionnaire en échange à la Direction générale pour le développement CEE
- 329 L'aptitude de l'Europe à répliquer à un accident nucléaire majeur — évaluation du précédent de Tchernobyl, par Claire CHABANNES, IEP Paris, DEA droit international économique, DEA droit communautaire, et par Vincent LECOQ, DEA droit international et communautaire, DEA défense nationale

problèmes juridiques et institutionnels

- 336 Fusions et acquisitions dans les industries en crise : une étude comparée de la législation sur la libre concurrence aux États-Unis et dans la CEE, par Josyane COURATIER, docteur en droit, LL.M New York University, ancien membre de la direction des Affaires Juridiques du Ministère des Affaires Étrangères (Paris)
- 347 Le budget communautaire sous analyse systémique, — dernière partie, par René MILAS, administrateur à la Commission des CE, direction générale I. relations extérieures

actualités et documents

- 354 Communautés européennes
- 367 Bibliographie
-



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE †

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

**BULLETIN D'ABONNEMENT A
LA
REVUE DU MARCHÉ COMMUN**

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 600 + TVA 4 % 24 = 624 F (*)
☐ Étranger : 729 franco

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

(*) Tarif au 1.05.1988.

UN VOILET SOCIAL POUR LE GRAND MARCHÉ

Valérie HIRSCH

Les chefs d'État et de gouvernement, réunis en Sommet à Hanovre les 27 et 28 juin dernier, ont souligné pour la première fois « les aspects sociaux de la progression vers les objectifs de 1992 ». Il aura ainsi fallu attendre trois ans avant que cette « dimension sociale » du marché intérieur, absente du fameux « livre blanc » de juin 1985, soit enfin reconnue. Aujourd'hui, elle est en passe de devenir une nouvelle source de fracture au sein des Douze. Les trois présidences socialistes qui vont se succéder au Conseil (Grèce, Espagne et France) sont en effet décidées à faire pression pour rééquilibrer le projet du grand marché. Mais, forte de la règle du vote à l'unanimité qui s'applique à la majeure partie de la politique sociale, la Grande-Bretagne compte déjouer toute intervention de la Communauté dans le monde du travail. Selon elle, le grand marché assurera de lui-même la prospérité économique et donc sociale. Un point de vue que les syndicats sont loin de partager...

Un risque de « dumping » social

Selon un article récent du « Wall Street Journal » (1), le grand marché européen va conduire à une redistribution des cartes de l'investissement entre un pays comme l'Allemagne fédérale — où les salaires et avantages sociaux sont parmi les plus élevés d'Europe — et des pays comme l'Espagne et le Portugal, où le moindre coût de la main-d'œuvre et la plus faible syndicalisation représentent un attrait important pour les industries employant une forte main-d'œuvre. Déjà, les investissements allemands, français mais aussi japonais et nord-américains ont connu une formidable expansion en Espagne au cours des deux dernières années. Certes, il ne faut sans doute pas exagérer ce risque de « dumping » social : le coût de la main-d'œuvre ne constitue qu'un des éléments qui jouent dans une décision d'investissement. De plus, cette tendance obligera les pays du nord à s'orienter plus encore vers les hautes technologies. Enfin, comme le note Jacques Delors, « il y a moins de différence entre l'Allemagne et l'Irlande qu'entre l'Europe et la Corée. Les problèmes sociaux sont causés par les pays tiers qui produisent à bas prix. Mais il ne faut pas que le grand marché conduise à une diminution des acquis sociaux ».

Les syndicats, qui n'ont pris conscience qu'avec retard de l'importance de l'enjeu de 1992, expriment aujourd'hui leurs inquiétudes. Ils craignent notamment que les employeurs tirent argument d'un climat de concurrence avivée en Europe, pour imposer une plus grande flexibilité du temps de travail et des salaires. Ainsi, lors de la grève des marins anglais, c'est au nom de « 1992 » que les compagnies de car-ferries voulaient imposer des réductions salariales drastiques. Enfin, les syndicats craignent aussi une nouvelle perte d'influence alors que les firmes sont appelées à prendre de plus en plus une dimension européenne.

(1) Wall Street Journal du 25 Juillet 1988.



Dialogue social : une relance timide

Si tous ces risques ont été longtemps négligés, la Commission européenne n'est pas restée complètement les bras croisés. Dès 1985, Jacques Delors a en effet relancé le « dialogue social » entre la Confédération européenne des travailleurs (CES) et l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs de la CE (UNICE), interrompu depuis 7 ans. Alors que la politique sociale de la CEE, timidement lancée en 1972, était dans une impasse totale, le président de la Commission espérait que les partenaires sociaux puissent s'accorder sur l'idée de négocier des conventions collectives ou, au moins, parviennent à dégager des positions communes. Celles-ci pourraient ensuite servir de points d'appui à la Commission pour proposer éventuellement des directives au Conseil.

Cette attente a été en grande partie déçue : le dialogue social n'a débouché que sur l'adoption de trois « avis communs » de portée générale. En revanche, les discussions sur le thème très sensible de la flexibilité du temps de travail piétinent. « D'un côté, explique le professeur Roger Blanpain de l'Université de Louvain (KUL), expert auprès de la Commission, l'UNICE n'a ni la volonté, ni le mandat pour s'engager dans une politique contractuelle ayant des répercussions sur le terrain. De l'autre, la CES n'est pas en position de force : elle est affaiblie par l'absence de la CGT et par ses divisions internes ». En fait, les syndicats allemands sont les seuls à attacher une réelle importance aux discussions à l'échelon européen.

C'est pourquoi la Commission souhaite aujourd'hui décentraliser le dialogue social au niveau sectoriel et lui soumettre des thèmes beaucoup plus concrets, en commençant, par exemple, par les problèmes liés à la libre-circulation des personnes. Elle n'abandonne toutefois pas l'idée d'aboutir un jour à des conventions collectives européennes. Mais, comme le souligne le groupe de réflexion inter-services qui vient de remettre un rapport à la Commission sur « la dimension sociale du marché intérieur » (2), deux difficultés devront être surmontées : la diversité de la nature juridique de ces conventions dans les États membres et la nécessité d'articuler les négociations au niveau européen et national.

L'obstacle de l'unanimité

Il ne faut toutefois pas se faire d'illusions : des conventions collectives européennes ne verront pas le jour de sitôt. En revanche, on peut s'attendre à des progrès substantiels dans l'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité sur les lieux de travail et dans le domaine de la formation professionnelle. Ce sont d'ailleurs les deux seuls secteurs explicitement cités par les conclusions du Sommet de Hanovre. Il est vrai qu'il s'agit aussi des seuls domaines où l'Acte unique a prévu une exception au prin-

cipe du vote à l'unanimité pour toutes les questions « relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés ».

Un socle de droits

Les tenants d'une politique sociale européenne ne sont toutefois pas prêts à en rester là. Ainsi, la Confédération européenne des syndicats, relayée par la Commission et la présidence belge en mai 1987, demande que la Communauté garantisse les droits minimums des travailleurs (droit pour tout travailleur à être couvert par une convention collective et par un système de sécurité sociale, droit de syndicalisation, etc.). Ce « socle » de droits sociaux pourrait s'inspirer de la Charte sociale européenne élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, la Commission propose d'élaborer un modèle européen de contrat de travail et de définir les nouvelles formes de contrats « flexibles » (durée déterminée, temps partiel, sous-traitance, etc.) qui ne cessent de se multiplier.

Last but not least, Bruxelles compte proposer dans le cadre du statut de société de droit européen, une consultation obligatoire des travailleurs en cas d'innovations technologiques et de mutations importantes dans l'entreprise. Une proposition de directive est attendue avant la fin de cette année. « Il faudra éviter de retomber dans les batailles idéologiques du passé » souligne à ce propos Jacques Delors, en faisant allusion à la fameuse directive Vredeling de 1979, qui prévoyait une meilleure information et consultation des travailleurs des multinationales et qui fut enterrée devant l'opposition farouche de la Grande-Bretagne. Peut-on espérer un changement d'attitude de Margaret Thatcher ? Beaucoup en doute. Même l'Allemagne fédérale, pays de consensus social, a une attitude ambiguë. Le gouvernement centre-droit de Bonn a été le premier à mettre la « dimension » sociale à l'ordre du jour d'un Sommet mais on peut s'étonner d'une déclaration de son ministre du Travail, qui estimait, en février dernier devant le Comité économique et social, que le grand marché de 1992 « n'impliquait pas l'adoption de règles européennes sur le droit du travail et les relations sociales ».

Depuis 1980, le contexte politique a amené la construction européenne à un « vide » social, marqué notamment par l'absence de toute concertation dans la lutte contre le chômage ou les problèmes liés à la Sécurité sociale. Verra-t-on une nouvelle volonté politique s'affirmer pour garantir que le grand marché conduise à un développement tant économique que social ?

(2) « La dimension sociale du marché intérieur », numéro spécial *Europe sociale*, Office des publications officielles de la CEE.

L'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL SUR LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET L'AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

William NICOLL

*Secrétariat Général du Conseil des Communautés
européennes*

I. — Introduction

Le 20 juin 1988, à Luxembourg, dans le cadre d'une réunion de concertation entre le Conseil et le Parlement européen, avec la participation de la Commission, les parties ont, en effet, conclu un traité de paix pour clôturer la Guerre de Dix Ans qui, dans le domaine budgétaire, a opposé le Conseil et le Parlement, les deux branches de l'autorité budgétaire communautaire.

Les différentes campagnes sont bien connues (1). L'histoire est d'attaques parlementaires contre le conservatisme du Conseil, de critiques et de reproches que la Commission adresse au Conseil, du rejet de projets de budget, de procès lancés à Luxembourg par l'un ou l'autre (y compris le premier et jusqu'ici le seul procès où le Conseil est partie requérante), d'une trêve établie par la Déclaration commune de 1982, du recours à des stratagèmes de comptabilité créatrice, d'innovation procédurale et surtout de développement d'un climat de non-coopération interinstitutionnelle (2).

Toutefois, au cours de la décennie, deux objectifs de paix commençaient à se distinguer :

- la volonté de « discipliner » les dépenses au titre de garanties de prix offertes par la PAC (3) ;
- l'opportunité d'augmenter les dépenses dites « structurelles », élément qui à la fois correspond à la notion de « cohésion », reprise dans l'Acte unique et qui constitue un flux financier Nord-Sud.

Ces deux objectifs, devenus largement consensuels au fil des ans et des dialogues, impliquent :

- que les dépenses au titre du « FEOGA Garantie » tout en gardant leur classification « obligatoire », obéissent à un encadrement, voire une limitation. Si, à partir de 1984 le Conseil a essayé, en collaboration avec la Commission, mais, pour les raisons inhérentes à la négociation, sans la solidarité expresse du Parlement, une action qui s'inscrit dans le seul cadre de décisions budgétaires, celle-ci s'avère insuffisante, tant que les règlements de l'organisation du marché maintiennent le système « guichet toujours ouvert » (4). Il a fallu procéder à la modification de ces règlements pour introduire le concept de stabilisation, et, sur le plan purement budgétaire, d'étayer le système de discipline budgétaire, d'une part, en faisant adopter par le Conseil une décision ayant une valeur juridique au lieu de la « conclusion » politique de 1984, et, d'autre part, en incorporant le mécanisme dans un accord qui lie toutes les Institutions ;

(1) Voir la bibliographie.

(2) Voir en annexe la note « Conflits et enjeux » établie par les services du Parlement européen.

(3) Pour le changement de cap du Parlement européen, voir l'article au paragraphe 2.4.10-11 du *Bulletin des Communautés européennes* 4-1986.

(4) Allocution de M. le vice-Président Christophersen, Bruxelles, mai 1987 (*Business Journal*, juin 1987)
« Budgetary discipline »

A main reason for this lack of control over Community spending is the fact that the regulations of the agricultural policy control the expenditure, not the budget. Our farmers consequently have a legal claim which the Community must meet, whatever is voted into the budget. »



— que l'augmentation des dépenses au titre des actions structurelles, dans la mesure où elles sont classées « non obligatoires » puissent sortir de l'encadrement actuel, qui est « le taux maximum d'augmentation » prévu par l'article 203, paragraphe 9 du Traité CEE.

C'est cette limitation, défendue par des minorités de blocage au sein du Conseil, qui a provoqué les discussions les plus fameuses au cours des procédures budgétaires. En même temps, une éventuelle libéralisation de certaines dépenses non obligatoires ne saurait se transformer dans une nouvelle indiscipline financière.

En juin 1982, suite aux procès introduits contre le Parlement européen, les Institutions ont procédé à l'adoption d'une déclaration commune (5). S'il y eut répit dans les conflits, il fut de courte durée. Les problèmes radicaux des rapports à l'intérieur de l'autorité budgétaire ont été intensifiés par la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de Fontainebleau, considérées par le Parlement comme trop unilatéralistes.

II. — Vers un accord interinstitutionnel

Dans le cadre de la négociation menant à l'Acte unique européen, la Conférence des États n'a pas procédé à une troisième refonte de la procédure budgétaire interinstitutionnelle. C'est donc la Commission qui, dans le cadre de ses propositions consacrées à la réussite de l'Acte unique, a pris l'initiative, inspirée aussi par des demandes du Parlement européen, de proposer un accord (6) interinstitutionnel.

Des deux branches de l'autorité budgétaire, le Parlement va accueillir avec satisfaction l'idée d'un accord et va procéder à la rédaction d'un texte en tant que base de négociation (7). Le Conseil, pour sa part, va arrêter les lignes d'une nouvelle discipline budgétaire, prévoir une base juridique contraignante et se donner l'objectif d'arriver à une entente avec le Parlement européen en vue de la mise en œuvre des décisions du Conseil européen en la matière (8).

La procédure sera précisée dans le cadre du dialogue budgétaire relatif au budget de l'exercice 1988. En effet, la Présidence allemande, au nom du Conseil accepte :

(5) Déclaration Commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire. JO n° C 194/1 3 du 28.7.1982. Voir RMC n° 261 — nov. 1982.

(6) L'Acte est libellé « Accord ». Les autres textes interinstitutionnels sont des « Déclarations communes » — mais qui déclarent que les parties « conviennent » des actions et prendront des mesures « d'un commun accord ». Il est généralement admis que les déclarations communes lient les parties. Il reste à voir si un « accord » est encore plus contraignant. La proposition de la Commission se trouve au paragraphe 1.2 du document COM (87) 101.

(7) Résolution du Parlement européen (rapporteur M. Baron Crespo), JO n° C/345 du 21.12.1987.

(8) Projet de conclusions du Conseil européen de décembre 1987, p. 9, paragraphe 16. Conclusions du Conseil européen de février 1988, p. 10, paragraphe 15. Une coopération avec l'Assemblée est aussi prévue dans les conclusions du Conseil en matière de discipline budgétaire, décembre 1984.

— de procéder au trilogue (prévu par l'article III, 5 de la déclaration commune de juin 1982) pour délibérer d'un accord budgétaire ;

— de respecter un parallélisme entre ces discussions et le déroulement de la procédure budgétaire.

Le trilogue se réunit les 22/5, 10/5, 16/5, 16/5 et 27/5. Un groupe technique préparatoire se réunit le 29/4, les 4, 25 et 30/5 et le 1^{er}/6 (ce dernier étant aussi le jour de la signature du budget 1988). Le texte de l'accord qui émane de ces réunions est approuvé par les Institutions et signé en marge du Conseil européen se réunissant à Hanovre les 27 et 28 juin. Dans une certaine mesure, les idées fortes de l'accord trouvent leur application dans le budget 1988 et cet exercice est effectivement couvert par la période de validité de l'accord. Mais la première mise en œuvre intégrale de l'accord se fera dans le cadre de la procédure budgétaire de l'exercice 1989.

III. — Commentaires sur l'accord

Le titre du texte est « Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire ».

Ce titre correspond à celui de la résolution du Parlement européen d'octobre 1987, sauf que celle-ci visait une « déclaration commune ».

Il n'y a pas de considérants (9).

1. Les principes de base de l'Accord

« 1. Le présent Accord interinstitutionnel a pour principal objet d'assurer la réalisation de l'Acte unique européen, de mettre en œuvre les conclusions du Conseil européen de Bruxelles en matière de discipline budgétaire et d'améliorer, ainsi, le déroulement de la procédure budgétaire annuelle.

2. La discipline budgétaire, dans le cadre du présent Accord, est globale : elle s'applique à toutes les dépenses et engage toutes les Institutions associées à sa mise en œuvre, pour toute la durée de cet Accord.

3. L'Accord n'affecte pas les compétences budgétaires respectives des différentes Institutions, telles qu'elles ont été définies par le Traité.

4. Le contenu de l'Accord interinstitutionnel ne peut être modifié sans le consentement de toutes les Institutions parties à cet Accord. »

Les principes représentent, d'une part, une vraie convergence des objectifs du Conseil (10) et du Parlement européen. Pour la première fois le Parlement européen s'associe à la mise en œuvre des conclusions d'un Conseil européen. D'autre part, le Conseil accepte que l'Accord ne puisse être modifié sans le consentement du Parlement

(9) A la différence de la déclaration commune de juin 1982.

(10) Conseil européen de Bruxelles, juin 1987, paragraphe 4.

européen (11). Enfin, la discipline budgétaire s'applique à toutes les dépenses, objectif constant du Conseil, et engage toutes les Institutions, à la différence des tentatives antérieures qui n'engageaient que le seul Conseil (12) et, dans une certaine mesure, la Commission.

Le troisième paragraphe reprend le sens du préambule de la Déclaration commune de juin 1982.

Il y a lieu de remarquer que dans la décision du Conseil du 24 juin 1988, concernant la discipline budgétaire, la présentation est légèrement différente :

« considérant, par ailleurs, qu'un accord entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission dans le but d'atteindre les objectifs de l'Acte unique européen, de concrétiser les conclusions du Conseil européen lors desdites sessions de Bruxelles sur la discipline budgétaire et d'améliorer le fonctionnement de la procédure budgétaire annuelle, ci-après dénommé « accord interinstitutionnel », prend effet le 1er Juillet 1988. »

2. Prévisions financières : les perspectives financières 1988-1992

A. Le contenu des perspectives financières

« 5. Les perspectives financières 1988-1992 constituent le cadre de référence de la discipline budgétaire interinstitutionnelle. Le contenu de ces perspectives est conforme aux conclusions arrêtées par le Conseil européen de Bruxelles ; il fait partie intégrante du présent Accord. »

6. Les perspectives financières 1988-1992 indiquent, en crédits d'engagement, l'ampleur et la composition des dépenses prévisibles de la Communauté, y compris pour le développement de politiques nouvelles.

Les montants globaux annuels des dépenses obligatoires et des dépenses non obligatoires sont également indiqués, en crédits d'engagement et en crédits de paiement. »

Les premiers mots de la substance de l'accord concernent ses aspects quantitatifs. En effet, les perspectives financières, qui font partie intégrante de l'accord, en sont le noyau dur.

L'existence de perspectives financières n'est pas nouvelle. Une perspective financière triennale figure régulièrement dans l'avant-projet du budget et est susceptible d'être discutée dans le cadre de la procédure budgétaire ; mais, en fait, cette discussion n'a jamais lieu. Les États membres, représentés tant par leurs ministres des Affaires étrangères et de Finance, discutaient dans le temps des perspectives financières en vertu de la procédure dite MARLIA (13) ; mais cette procédure est tombée en désuétude. Une procédure interinstitutionnelle pour examen de prévisions financières existait depuis 1970 (14).

(11) Communication du Parlement européen au Conseil, février 1988.

(12) Conclusions du Conseil sur les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre effective des conclusions du Conseil européen concernant la discipline budgétaire, 4 décembre 1984.

(13) 3^e session du Conseil européen, Rome 1/2 décembre 1975. Conclusion sous « Budget et financement de la Communauté. »

(14) JO n° L 94 du 28 mars 1970.

Le Conseil européen de Bruxelles de février 1988 était convenu du point de départ et du point d'arrivée en 1992, des estimations budgétaires exprimées en crédits d'engagement. Dans l'accord interinstitutionnel sont intercalées les autres années de la période quinquennale avec, comme complément, la sous-division entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires et, en plus, les crédits de paiement (15). C'est-à-dire que les grandes masses budgétaires en crédits d'engagement sont déterminées, libellées au prix de 1988, et ce dans la ligne des décisions du Conseil européen. Les crédits de paiement ne sont pas subdivisés entre les objectifs, mais sont exprimés totalement.

Pour ce qui est de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, le chiffrage de l'accord s'écarte de la classification retenue dans le budget 1988. Un volume d'environ 700 Mécus au titre du FEOGA Orientation en crédits de paiement dans l'avant-projet de budget 1989 passe de la catégorie obligatoire vers la non obligatoire, anticipant ainsi la modification des règlements de base.

Si les perspectives sont globales, elles sont aussi limitatives. Aucune marge supplémentaire n'est prévue, ni pour permettre au Parlement européen des choix discrétionnaires additionnels, ni pour prévoir le développement de politiques nouvelles, qui sont explicitement couvertes par le paragraphe 6.

B. La portée des perspectives financières

« 7. Le Parlement, le Conseil et la Commission reconnaissent que chacun des objectifs financiers définis par les perspectives 1988-1992 représente un plafond annuel de dépenses pour la Communauté. Ils s'engagent à respecter les différents plafonds annuels de dépenses au cours de chaque procédure budgétaire correspondante. »

8. Le Parlement, le Conseil et la Commission s'associent à l'effort entrepris par la Communauté en vue de réaliser progressivement un meilleur équilibre entre les différentes catégories de dépenses.

Ils s'engagent à ce qu'aucune révision des dépenses obligatoires prévues dans les perspectives financières ne puisse entraîner une réduction du montant de dépenses non obligatoires retenu dans ces perspectives. »

Cette section explicite le plafonnement des dépenses par secteur : les estimations sont des limites, comme il avait été prévu dans l'idée de base de la Commission (16), l'instrument de contrôle étant les crédits d'engagement.

Si dans la partie I « Principes », la possibilité d'une modification de l'accord (et donc par extension des « Perspectives ») a été admise, le paragraphe B. 8. interdit expressément la possibilité d'une augmentation des dépenses obligatoires au détriment des dépenses non obligatoires. C'est donc la contradiction définitive d'une thèse évoquée dans le passé pour suggérer que les dépenses « obligatoires », c'est-à-dire les dépenses agricoles, sont aussi « prioritaires », les dépenses non obligatoires occupant une place au second rang.

(15) Le point d'arrivée en 1992 est modifié : les actions structurelles passant de 13 milliards d'ÉCU à 13,450 ; remboursement et administration passant de 2 à 2,150.

(16) COM (87) 101 final, paragraphe 1.3.



Également, les dépenses non obligatoires sont protégées contre toute demande éventuelle de réduction proportionnelle à des réductions éventuelles dans les dépenses obligatoires.

Il ressort donc de la partie B. que la distinction catégorique entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires commence à perdre en partie de sa signification (17). Obligation ne veut pas dire priorité et besoins budgétaires, en termes de dépenses obligatoires, ne peuvent pas être évoqués comme motif pour réduire les autres dépenses (18).

C. L'adaptation annuelle des perspectives financières

« — Les ajustements techniques.

9. Chaque année les perspectives sont actualisées par la Commission, en amont de (19) la procédure budgétaire de l'exercice $t + 1$, en vue d'ajuster techniquement les données à l'évolution du PNB et des prix.

— Les adaptations liées aux conditions d'exécution.

10. Conjointement à la notification des ajustements techniques des perspectives financières, la Commission soumet aux deux branches de l'Autorité budgétaire les propositions d'adaptation qu'elle juge nécessaires, compte tenu des conditions d'exécution sur base des échéanciers en crédits d'engagement et en crédits de paiement.

Le Parlement et le Conseil statuent, avant le 1^{er} mai de l'année t , sur ces propositions conformément aux règles de majorité visées à l'article 203 § 9 du Traité.

11. Lorsque les dotations prévues dans les perspectives financières au titre de programmes pluriannuels ne peuvent être totalement utilisées, au cours d'une année donnée, les Institutions parties au présent Accord s'engagent à autoriser le transfert des dotations résiduelles. »

Trois types d'ajustements annuels, dont un purement technique, sont envisagés.

Le premier est la transposition des prix 1988 vers les prix de l'année de l'exercice budgétaire en question et la prise en compte de l'évolution du PNB qui affecte le plafond des dépenses agricoles. Cet ajustement est effectué par la Commission et les autres Institutions ne sont pas appelées à en discuter. Un autre ajustement admet la possibilité, pour la Commission, d'adapter les perspectives financières en fonction des possibilités d'exécution. Il s'agit donc du principe de la vérité budgétaire et de l'impossibilité d'inscrire dans le budget des montants factices. L'Autorité budgétaire est appelée à statuer sur ce type d'ajustement.

A l'origine — le même point figure dans la déclaration commune de juin 1982 (20) — c'est le Conseil qui prêchait la doctrine du réalisme. Mais le Parlement européen a entièrement fait sienne la volonté de ne pas reprendre dans le budget des dépenses qui ne peuvent pas être exécutées. C'est dans ce sens que, dans la résolution qu'il a adoptée le 7 juillet 1988 sur l'avant-projet de budget de l'exercice 1989, le Parlement européen charge ses commissions de tenir compte *d'avantage encore* des possibilités dont la Commission dispose en matière d'exécution. C'est dans le même sens que la Commission s'est engagée, lors de la concertation le 20 juin, à donner au Parlement européen, avant la deuxième lecture du projet de budget, « la meilleure prévision possible des perspectives d'utilisation des crédits ».

La troisième adaptation possible n'est point technique et ne relève pas de la seule Commission. Elle s'adresse au cas où il s'avère impossible, dans une année, d'exécuter tous les crédits inscrits au titre des programmes pluriannuels. Selon la doctrine renforcée de l'annualité budgétaire, ces crédits tomberaient en annulation (21) et le programme pluriannuel risquerait de ne pas être respecté. Il est dit dans l'accord que les Institutions autoriseront les « transferts » des reliquats. Le mot « transfert » innove dans le vocabulaire budgétaire et ne correspond ni aux virements, ni aux reports. Il semble que le transfert s'effectuera par le biais d'un avant-projet rectificatif et supplémentaire qui réinsérera, dans les programmes pluriannuels de l'exercice X , ce qui n'a pas été exécuté dans le budget $X - 1$. Quant au financement des crédits ainsi réinscrits, il semble qu'on s'attend à un excédent budgétaire appartenant à l'année $X - 1$, qui deviendra, par le mécanisme de solde budgétaire, une recette pour l'exercice X . Si, en théorie et en principe, cette construction tient, force est de reconnaître qu'un crédit peut devenir caduc sans qu'un excédent existe : tout dépend du degré de réalisation des recettes escomptées. C'est peut-être pour cette raison que le rapporteur du Parlement européen (M. Dankert) estime que des problèmes d'interprétation pourraient surgir concernant le financement de transferts (22).

D. La révision des perspectives financières

« 12. Indépendamment des exercices réguliers d'ajustement technique et d'adaptation aux conditions d'exécution les perspectives financières peuvent être révisées, sur proposition de la Commission, par décision commune des deux branches de l'Autorité budgétaire.

Cette décision commune est acquise conformément aux règles de majorité visées à l'article 203 § 9 du Traité.

La révision des perspectives financières ne peut accroître le plafond global des dépenses, défini par ces perspectives après ajustement technique annuel, au-delà d'une marge pour dépenses imprévues de 0,03 % du PNB.

(17) Objectif constant de la commission des budgets à partir de 1992, si ce n'est pas plus tôt.

(18) Ce qui correspond grosso modo à la notion de la « segmentation budgétaire ». Voir « The Future of Community Finance » CEPS Paper n° 30 — 1986 — pp. 31-32.

(19) Note de l'auteur : « en amont de », est une précision par rapport à l'expression traditionnelle « au début de », dont l'interprétation a été contestée.

(20) Au paragraphe 3 b.

(21) L'annualité est renforcée par la modification adoptée le 24 juin 1984 du règlement financier du 21 décembre 1977, JO n° L 356 du 31 décembre 1977.

(22) Rapport portant ratification de l'accord, juin 1988, PE 123. 388, p. 7, paragraphe 19.

Elle doit également respecter les dispositions figurant au paragraphe 8 du présent Accord.

E. Les conséquences de l'absence de décision commune des Institutions sur l'adaptation ou la révision des perspectives financières

13. En l'absence de décision commune des Institutions sur toute adaptation ou révision des perspectives financières proposée par la Commission, les objectifs déterminés précédemment après ajustement technique annuel demeurent d'application, en tant que plafonds de dépenses, pour l'exercice en cause ».

Au-delà de l'ajustement technique et de la prise en compte des conditions d'exécution des budgets et des transferts inter-budgétaires, l'accord prévoit la possibilité de la révision des perspectives financières, possibilité qui est subordonnée à trois conditions.

Selon la première condition, il faut l'accord des deux branches de l'Autorité budgétaire. Cela veut dire qu'en matière de dépenses obligatoires, le Conseil n'aura plus le dernier mot — ou plus exactement que le Conseil a déjà prononcé son dernier mot lorsqu'il a accepté l'accord. Toute augmentation des dépenses agricoles, par rapport aux perspectives financières, requiert l'accord du Parlement européen (23). Il en est de même des dépenses non obligatoires, sauf qu'il aurait été inexact de considérer que, dans le système de l'article 203 du Traité, le Parlement européen, lui, avait le dernier mot. La fixation d'un nouveau taux d'augmentation requerrait toujours la co-décision des deux branches de l'Autorité budgétaire.

La deuxième condition réitère la règle qui protège le niveau des dépenses non obligatoires contre une éventuelle réduction découlant d'une augmentation des dépenses obligatoires.

La troisième condition, qui s'applique aussi aux adaptations liées aux conditions d'exécution mais ne s'applique pas aux ajustements techniques qui sont du seul ressort de la Commission, stipule que, en l'absence d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil, chacun votant aux majorités fixées à l'article 203 paragraphe 9 du Traité. « les objectifs déterminés » c'est-à-dire les perspectives financières sectorielles restent inchangés. Cette dernière condition, qui est de nature à stabiliser les perspectives financières pour toute la période de l'accord, a été un *sine qua non* pour le Parlement européen. Il en résulte que, même si le Conseil croit — à n'importe quelle majorité — que les besoins budgétaires sont insuffisamment couverts par un avant-projet de budget futur, il est tenu de respecter les perspectives financières qui en sont la base lors de l'adoption du projet de budget si le Parlement n'a pas accepté de les modifier.

(23) De cette manière le Parlement peut, le cas échéant, discipliner les dépenses agricoles sans devoir avoir recours au rejet du budget.

(24) La « guide line » agricole est explicitée dans la Décision du Conseil concernant la discipline budgétaire du 24 juin 1988 Art. 1.13.

(25) Selon la décision du Conseil concernant la discipline budgétaire, le Conseil adopte chaque année un cadre de référence pour ces dépenses (Art. 14).

IV. — La discipline budgétaire des dépenses obligatoires

« 14. (a) Le Parlement, le Conseil et la Commission constatent qu'ils s'accordent sur les conclusions du Conseil européen relatives à la discipline budgétaire pour les dépenses obligatoires au titre du FEOGA — Section Garantie. Ces trois Institutions s'engagent, dans le cadre du présent Accord, à respecter ces conclusions.

(b) Le Parlement, le Conseil et la Commission confirment les principes et les mécanismes prévus par la ligne directive agricole (« guideline » du FEOGA-Garantie) et la réserve monétaire.

(c) S'agissant des autres dépenses obligatoires, les trois Institutions s'engagent à respecter les obligations juridiques de la Communauté de manière compatible avec les perspectives financières. »

Le système arrêté par le Conseil européen de Bruxelles de février 1988 en vue de discipliner les dépenses au titre du FEOGA-Garantie est endossé par le Parlement européen (24). Comme point de départ le Parlement européen, tout en acceptant les grandes lignes de cette discipline, voulait des modifications dans le détail, mais il a fini par accepter, dans l'intégralité, l'accord obtenu au Conseil européen et défendu par la Commission.

Pour les autres dépenses obligatoires, il n'y a pas de directive quantitative, les deux paramètres étant les obligations juridiques de la Commission et les perspectives financières (25).

V. — La discipline budgétaire des dépenses non obligatoires et l'amélioration de la procédure budgétaire

« 15. Les deux branches de l'Autorité budgétaire conviennent d'accepter pour les exercices budgétaires 1988-1992, les taux maximaux d'augmentation des DNO qui procéderont des budgets établis dans la limite des plafonds des perspectives financières.

16. Dans le respect des perspectives financières, la Commission présente, chaque année, un avant-projet de budget correspondant aux besoins effectifs de financement de la Communauté.

Elle prend en considération :

— la capacité d'exécution des crédits, en s'attachant à assurer une relation stricte entre crédits d'engagement et crédits de paiement ;

— les possibilités d'engager des politiques nouvelles ou de poursuivre des actions pluriannuelles venues à échéance, après avoir évalué les conditions d'obtention d'une base juridique adéquate.

17. A l'intérieur des taux maximaux d'augmentation des dépenses non obligatoires définis au paragraphe 15 du



présent Accord, le Parlement et le Conseil s'engagent à respecter les dotations en crédits d'engagement prévues dans les perspectives financières pour les Fonds structurels, le PEDIP, les PIM et le programme-cadre RDT.

Ils s'engagent également à tenir compte de l'évaluation des possibilités d'exécution du budget, faite par la Commission dans ses avant-projets. »

Les taux d'augmentation annuels des dépenses non obligatoires sont prédéterminés par l'Accord (Résolution du Parlement européen de novembre 1987, paragraphe 3) et ne devront plus faire l'objet de discussions et de disputes à l'intérieur de l'Autorité budgétaire (26). Il y a lieu de rappeler que le Conseil a approuvé le projet d'accord interinstitutionnel à l'unanimité et que le vote de « ratification » au Parlement européen le 15 juin a montré la quasi-unanimité, bien au-delà de la majorité qualifiée visée à l'article 203 paragraphe 9.

Si, dans une certaine mesure, la doctrine des dépenses non obligatoires perd la signification qui était la sienne dans les procédures budgétaires des années 1980 (27), il y a lieu de remarquer que le paragraphe 17 de l'Accord fait le lien entre le taux maximal et les crédits d'engagement. Selon une position traditionnellement défendue par le Parlement européen, le taux maximal ne s'applique qu'aux seuls crédits de paiement. Cependant, le Parlement européen avait déjà abandonné cette position en mai 1988 dans les dernières phases de la procédure budgétaire de l'exercice 1988.

Le maintien (paragraphe 16, deuxième alinéa) d'« une relation stricte entre crédits d'engagement et crédits de paiement » fut une préoccupation majeure des Conseils européens de juin 1987 (p. 9), de décembre 1987 (p. 3) et de février 1988 (p. 3). Le respect de cette relation est d'autant plus important que les perspectives financières ne divisent pas les crédits de paiement entre les objectifs. L'engagement pris par l'Autorité budgétaire (paragraphe 17, deuxième alinéa) ne s'adresse pas directement à la relation stricte, mais à l'évaluation de la Commission des possibilités d'exécution, qui a trait et aux crédits de paiement et aux crédits d'engagement.

VI. — L'équivalence entre plafonds annuels de dépenses et plafonds annuels d'appel des ressources propres par la Communauté (28)

18. Les trois Institutions parties à l'Accord conviennent que le plafond global de dépenses, pour chaque année,

(26) Selon M. le rapporteur Dankert, le taux maximal des dépenses non obligatoires est automatiquement adopté (op. cit. p. 6 paragraphe 4).

(27) M. Dankert, op. cit., paragraphes 2 et 14.

(28) Le Parlement ayant demandé que le chapitre V de l'Accord interinstitutionnel soit supprimé si le Conseil décide de maintenir, dans le cadre de la décision sur les ressources propres, des plafonds annuels d'appel des recettes exprimées en % du PNB communautaire, le paragraphe 19 est gommé en vue de l'article 3 de la Décision du Conseil relative au système des ressources propres de la Communauté, 24 juin 1988.

représente également un plafond d'appel des ressources propres, pour l'exercice budgétaire correspondant. Ce plafond sera exprimé en % du PNB communautaire.

19. La décision sur les ressources propres de 1988, consacre cette équivalence entre plafonds annuels de recettes, en tenant compte d'une marge de sécurité pour dépenses imprévues de 0,03 % du PNB.

Cette décision définit des plafonds annuels pour l'appel des recettes de la Communauté sur la base des plafonds annuels de dépenses établis dans les perspectives financières 1988-1992, qui sont partie intégrante du présent Accord.

Ce faisant elle assure, année par année, l'affectation adéquate des ressources communautaires aux différents objectifs financiers définis par ces perspectives. »

La dernière partie renoue le lien entre les dépenses et les recettes. En effet, le plafond global des dépenses devient le plafond d'appel des ressources propres.

C'est la Commission qui avait proposé la fixation d'un plafond annuel de l'appel des ressources propres et cette proposition est devenue un élément essentiel de l'accord global négocié au sein du Conseil européen (29). Par la suite, la Commission a qualifié le plafond d'appel des ressources propres de superflu si le Conseil et le Parlement européen arrivaient à un accord sur les dépenses. Le Parlement européen s'est opposé vigoureusement au plafonnement annuel des recettes mais a fini par accepter l'équivalence entre les plafonds de dépenses, qui émanent des perspectives financières, et les plafonds des ressources propres (30).

Lors de la concertation le 20 juin, l'équivalence a été présentée d'une manière différente dans un nouveau considérant à la décision sur le système des ressources propres :

« (les) recettes doivent se baser sur les dépenses qui ont été jugées nécessaires... et qui ont été fixées dans les perspectives financières annexées à l'accord interinstitutionnel. »

En effet, les perspectives financières :

- indiquent en crédits d'engagement l'ampleur et la composition des dépenses prévisibles de la Communauté (Art. 6) ;

- fixent les dépenses qui ont été jugées nécessaires (Décision Ressources Propres) ;

- fixent pour chacun des objectifs financiers un plafond annuel des dépenses (Art. 7) ;

- fixent les crédits d'engagement des dépenses non obligatoires dites « privilégiées » (Art. 17)

... d'où il ressort que les plafonds doivent être très proches des besoins budgétaires.

(29) Conseils européens, conclusions : Bruxelles, juin 1987, p. 9 point 9 ; Bruxelles, février 1988, pp. 3 et 19.

(30) Selon M. Dankert, c'est un « point faible » de l'Accord op. cit. p. 7, paragraphe 16.

VII. — Dispositions finales

« 20. Le présent Accord interinstitutionnel pour la période 1988-1992 entre en vigueur le 1^{er} juillet 1988.

Avant la fin de 1991, la Commission présentera un rapport sur la mise en œuvre du présent Accord et sur les modifications qu'il conviendra d'y apporter à la lumière de l'expérience. »

Le deuxième alinéa du paragraphe est repris textuellement du projet de déclaration commune adopté par le Parlement européen en novembre 1987. Un rapport sur le système des ressources propres et sur l'application de la discipline budgétaire est aussi prévu, avant la fin de 1991, par le Conseil européen (31).

Les négociateurs du Parlement européen auraient voulu une sorte de programmation glissante quinquennale avec l'ajout, année par année, d'une nouvelle perspective financière au-delà de 1992 (32).

(31) Conseil européen de Bruxelles, février 1988, p. 19 point 2.

(32) Rapport de M. Dankert du 7 juin 1988, paragraphe 17. Résolution adoptée par le Parlement européen portant ratification de l'accord interinstitutionnel, le 15 juin, point 2.

BIBLIOGRAPHIE

Pour une chronique de la décennie budgétaire, voir par le présent auteur :

« The battles of the european budget », *Journal of the policy studies institute*, vol. 5, part. I — July 1984.

« The budget of the european community in 1984 », *Journal of european integration* VIII, n° 2-3 (Canada) - 1985.

« From rejection to repudiation EC budgetary affairs in 1985 », *Journal of common market studies*, vol. XXV, n° 1 - September 1986.

« EEC budgetary strains and constraints », *International affairs* (Royal Institute) Vol. 64, n° 1 — Winter 1987/1988.

ANNEXE

BUDGET : CONFLITS ET ENJEUX DE 1979 À 1988... (d'après le Parlement européen)

BUDGET 1979 : Le Parlement refuse d'être lié par les décisions « budgétaires » du Conseil européen.

BUDGET 1980 : rejeté, en raison du dérapage des dépenses agricoles alors que les ressources sont plafonnées.

BUDGET 1981 ET BUDGET SUPPLÉMENTAIRE 1980 : Le Parlement impose un accroissement des dépenses sociales en recourant à un budget supplémentaire.

BUDGET 1982 : Désaccord sur la classification des dépenses.

BUDGET 1983 ET BUDGET SUPPLÉMENTAIRE 1982 : Le « problème britannique » devient obsédant. Le Parlement, opposé aux solutions au coup par coup du Conseil, se veut le gardien de l'orthodoxie communautaire.

BUDGET 1984 ET BUDGET SUPPLÉMENTAIRE 1984 : Le plafonnement des ressources propres domine la procédure. Le Parlement estime que les décisions prises en amont commandent les dépenses en aval. Il affirme sa compétence dans le domaine des recettes, que le Conseil est accusé de manipuler.

BUDGET 1985 : Le Conseil présente un projet de budget tronqué. Le Parlement veut « un budget pour 12 mois ». Pour la deuxième fois de son histoire, le Parlement rejette le budget. Le Conseil, finalement, cède, du moins sur l'essentiel.

BUDGET 1986 : Le Conseil, une nouvelle fois, pipe les dés en présentant un projet de budget tronqué. Le Parlement européen fait le maximum pour que, malgré le « poids du passé », les fonds structurels puissent fonctionner. Accusé d'avoir dépassé sa marge de manœuvre autorisée, le Parlement n'est désavoué que dans la forme par la Cour de justice, qui, en obligeant les deux branches de l'autorité budgétaire à aboutir dorénavant à un accord sur le taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, modifie l'agencement des relations entre le Parlement et le Conseil. Le budget 1986 est alors voté.

BUDGET 1987 : La procédure du budget 1987 permet au Parlement européen de faire pression sur le Conseil afin qu'il prenne des mesures radicales pour lutter contre les excédents agricoles. Par la suite, n'allant pas jusqu'à le rejeter, le Parlement refuse de s'associer à la procédure d'un budget supplémentaire qui, au lieu de prévoir les contributions nationales réclamées par la Commission, perpétue la pratique des déficits reportés.

BUDGET 1988 : Le Conseil se déclare incapable, pour la première fois, d'établir un projet de budget à présenter au Parlement européen.



PERSPECTIVES FINANCIÈRES Crédits d'engagement

(En millions d'ÉCU — prix 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA-garantie	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Actions structurelles	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politiques à dotation pluriannuelle (PIM, recherche) (1)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Autres politiques	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
dont DNO	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Remboursements et administration	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
dont déstockage	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Réserve monétaire (*)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
TOTAL	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
dont (**): — Dépenses obligatoires	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
— Dépenses non obligatoires	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Crédits de paiement nécessaires	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
dont (**): — Dépenses obligatoires	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
— Dépenses non obligatoires	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Crédits de paiement en % du PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour imprévus	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en % du PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20
<p>(1) Le chapitre F sur les prévisions budgétaires du conseil européen donne un montant de 2,4 milliards d'ÉCU (prix de 1988) pour les politiques à dotations pluriannuelles à l'horizon 1992. Les politiques en question sont la recherche et le développement et les programmes intégrés méditerranéens. Seules les dépenses pour lesquelles il existe une base juridique peuvent être financées sous cette ligne budgétaire. L'actuel programme-cadre fournit, en ce qui concerne les dépenses de recherche, une base juridique pour un montant de 863 millions d'ÉCU (en prix courants) en 1992.</p> <p>Le règlement relatif aux programmes intégrés méditerranéens fournit une base juridique pour un montant estimatif de 300 millions d'ÉCU en 1992 (prix courants).</p> <p>Les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent à respecter le principe selon lequel tout crédit supplémentaire dans le cadre de ce plafond, pour 1990, 1991 et 1992, nécessitera une révision de l'actuel programme-cadre ou, avant la fin de 1991, une décision sur un nouveau programme-cadre, fondée sur une proposition de la Commission conformément aux dispositions législatives de l'article 130 Q de l'Acte unique européen.</p> <p>(*) Définie en prix courants.</p> <p>(**) Sur la base de la classification proposée par la Commission dans l'avant-projet de budget pour 1989. La décision nécessaire de l'autorité budgétaire sera mise en œuvre à titre d'ajustement technique conformément au paragraphe 9 de l'accord.</p> <p>La footnote numérotée (1) renoue le lien entre les dotations pluriannuelles (RDT et PIM) et les programmes-cadre qui existent. Une modification des crédits budgétaires nécessiterait, au préalable, une nouvelle décision législative acquise selon les procédures applicables.</p> <p>La footnote précédée de deux astérisques fait état de la classification des dépenses entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires proposée par la Commission. Cette classification est subordonnée à l'accord commun de l'Autorité budgétaire. En fonction de cet accord, la perspective financière est susceptible d'être ajustée techniquement.</p>					

LA CONVENTION DE LOMÉ, LES FEMMES ET LE DÉVELOPPEMENT

Rose WARUHIU

Membre du parlement du Kenya

Dorothee VERSTEIJLEN-LEIJZER*

*Fonctionnaire en échange à la Direction générale pour
le développement de la CEE*

La 3^e convention de Lomé a, on se le rappelle, rangé la reconnaissance du rôle de la femme parmi les moyens principaux d'appui des efforts des États en vue d'un développement plus autonome et auto-entretenu.

Au moment où ACP et CEE se préparent à renouveler cette Convention, il nous a paru utile d'apporter au lecteur le témoignage de deux femmes agents actifs dans la défense et la reconnaissance des droits des femmes.

I. — Le rôle des femmes dans le processus du développement

(Rose WARUHIU)

Pendant une période d'un peu plus d'un an, l'auteur était rapporteur d'un groupe de travail de l'assemblée paritaire ACP-CEE chargé du dossier « Femmes dans le développement ».

Les travaux de ce groupe ont abouti en septembre 1985, lors de la réunion de l'assemblée paritaire à Inverness (Ecosse), à l'adoption d'une résolution globale sur le rôle de la femme dans le processus de développement.

L'approche adoptée pour ces travaux consistait à examiner la réalité de la condition féminine dans les pays en développement. L'objectif du rapporteur était de souligner l'importance de l'égalité des femmes non seulement devant la loi mais aussi au niveau de l'égalité des chances pour les filles et les femmes, et d'attirer l'attention des responsables politiques sur les secteurs où le rôle des femmes pourraient être mieux valorisé. Il fallait d'abord convaincre les hommes, qui le plus souvent détiennent le pouvoir de décision, de la nécessité de tenir compte de l'impact de leurs politiques sur les femmes. Notre but n'était nullement de chercher des coupables, mais de travailler ensemble avec les hommes comme partenaires au développement et de provoquer un partage des responsabilités et des bénéfices.

La femme en tant qu'agent et non seulement bénéficiaire du développement est une idée relativement nouvelle dans les réflexions sur l'avenir des pays en développement. Au milieu des années soixante-dix, alors que se produisait le changement de cap de la philosophie du développement vers un développement conçu en fonction des individus et de leurs besoins élémentaires, on a constaté que les femmes étaient pour la plupart accaparées par des tâches quotidiennes et qu'il fallait donc prendre en considération l'aspect « femme » lors de la conception et de l'application de toute nouvelle politique et projet de développement.

Cette prise de conscience de l'importance des femmes dans le processus de développement était la suite logique des efforts réalisés par les femmes dans les pays industrialisés pour souligner le rôle-clé des femmes dans la vie économique et sociale de tous les pays, rôle souvent méconnu et sous-estimé. Toutefois, si les femmes dans les pays industrialisés sont victimes de discrimination à plusieurs niveaux, cela est encore plus vrai pour les femmes dans les pays en voie de développement.

On dit souvent que la situation de la femme dans une société reflète la situation réelle de cette société. Les fem-

(*) Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les vues officielles des Communautés européennes.



mes des pays en voie de développement ne font pas exception à cette règle car, confrontées à la pauvreté et au sous-développement quotidien, elles sont les plus vulnérables et les premières à souffrir lorsque des problèmes surgissent. Dans le passé, les mesures d'aide au développement ne tenaient aucun compte des besoins particuliers des femmes, certaines ayant même des conséquences néfastes pour celles-ci. A titre d'exemple, des aides destinées à assister les agriculteurs à rendre plus efficaces leurs modes de production et la formation agricole étaient orientées en premier lieu vers les hommes alors que, par exemple, 80 % des femmes africaines participent activement à la production agricole.

Pendant la période de la décennie des Nations Unies pour la femme et malgré les programmes établis pour augmenter la production alimentaire, l'autosuffisance alimentaire en Afrique est tombée de 98 % à 86 %. Ainsi, compte tenu du fait que les priorités du développement en Afrique sont le développement rural et l'autosuffisance alimentaire et que la plupart des femmes vivent et travaillent dans les régions rurales, les programmes et projets de développement devraient être conçus de manière à mieux intégrer les femmes dans ce processus et à les considérer comme des productrices et non seulement les bénéficiaires du développement.

Des entraves à la participation active des femmes dans le développement économique de leur pays existent également au niveau de l'éducation. Les filles sont sous-représentées dans le système éducatif, surtout dans les domaines scientifique et technique. Les réformes qu'il convient d'apporter aux programmes scolaires, qui trop souvent servent à renforcer les stéréotypes, sont lentement mises en œuvre dans la plupart des pays en voie de développement. En dépit des efforts entrepris par plusieurs gouvernements du tiers monde, il ressort des statistiques que les filles disposent toujours de moins de possibilités d'éducation que les garçons, et qu'un grand nombre d'entre elles abandonnent leurs études avant de terminer la scolarisation obligatoire.

Ce faible niveau d'éducation donne lieu à des problèmes à plusieurs niveaux. Souvent soumises par les valeurs et les pratiques traditionnelles dans leur pays qui tendent à leur accorder un rôle subalterne, les femmes se trouvent dans une situation défavorisée par rapport aux hommes sur le marché du travail. Les conditions de travail défavorables, notamment l'absence du travail à mi-temps ou un horaire flexible qui permettraient aux femmes de combiner leur rôle de mère de famille et d'employée, réduisent considérablement les perspectives d'emploi des femmes. Un changement d'attitude de la part des employeurs pour éliminer ces discriminations est donc indispensable, mais difficilement réalisable.

Au niveau de leurs droits, même si l'égalité entre hommes et femmes existe en principe, les femmes sont moins bien informées sur leurs droits et si elles veulent intenter un procès juridique, dans beaucoup de cas elles ne disposent pas des moyens financiers pour le faire. Il existe d'ailleurs des contradictions assez marquées entre la loi coutumière et la loi statutaire. Viennent ensuite, pour compléter le tableau des discriminations, les problèmes liés aux interprétations religieuses erronées, par exemple de la Bible, qui contribuent à entraver des progrès vers l'égalité entre femmes et hommes.

Ces mêmes facteurs, les traditions et le niveau d'éducation, tendent à limiter la participation des femmes à la prise de décision et à la vie politique en général. La

croyance culturelle veut que des activités, telle la politique, soient l'affaire des hommes. Le rôle traditionnel des femmes lors des élections s'est presque toujours limité à celui d'électrices fidèles qui se rendent aux urnes pour voter sans y participer activement. Des progrès ont été réalisés au fur et à mesure que le nombre de femmes poursuivant leurs études augmentent, renforçant ainsi leur confiance en elles-mêmes. Mais il n'en reste pas moins vrai qu'au niveau mondial, 5 % seulement des députés sont des femmes dont 2 % participent aux gouvernements. Les capacités des femmes au niveau gouvernemental n'ont jamais donc été mises à l'épreuve.

Au début des années soixante-dix, la Communauté internationale, sous l'impulsion des organisations féminines, a reconnu la nécessité de se pencher sur le rôle des femmes dans le développement. Les premières mesures concrètes ont vu le jour en 1975 avec la décision d'une année internationale de la femme. A la Conférence organisée pour marquer cette occasion, tenue à Mexico, les participants ont adopté un texte sur l'égalité des femmes et leur contribution au développement et à la paix, et ont lancé le plan d'action de la décennie des Nations Unies pour la femme (1976-1985). Une série de conférences d'évaluation a été organisée, dont la dernière, celle de Nairobi en 1985, a réuni des femmes de tous les pays et toutes les cultures. Elle a lancé le slogan, maintenant mondialement connu, selon lequel les femmes font deux-tiers du travail dans le monde, ne gagnent que 10 % des revenus mondiaux et ne possèdent que 1 % de la propriété du monde.

La Conférence mondiale et la décennie pour les femmes ont eu une incidence positive sur les différents accords de coopération et les politiques nationales des pays en voie de développement. D'une manière générale, les conventions ACP-CEE de Lomé I et Lomé II n'ont guère accordé d'attention aux aspects sociaux et culturels et à l'approche intégrée du développement. Néanmoins, les institutions parlementaires des conventions de Lomé se sont penchées sur ce problème. En partie grâce à leurs efforts, la convention de Lomé III comporte un titre consacré à la coopération culturelle ACP-CEE. L'article 123 de ce texte revêt une importance particulière car il soutient les efforts des pays ACP en vue de la valorisation du travail de la femme, de l'amélioration de ses conditions de vie, de l'élargissement de son rôle et de la promotion de son statut dans le processus de production et de développement. Lomé III reconnaît donc que l'intégration des femmes dans le processus de développement n'est possible que si, dans le cadre de la coopération ACP-CEE, à tous les niveaux et dans tous les domaines, est pris en considération l'impact des programmes et projets sur la situation des femmes, ceci afin d'empêcher que les mesures d'aide au développement n'aient des conséquences négatives pour les femmes, comme cela fut trop souvent le cas dans le passé. La Convention représente un pas positif, en mettant en évidence le rôle crucial des femmes dans la lutte pour libérer la société entière de la faim, de la misère et des maladies dangereuses.

*
* *

La tâche consistant à convaincre au sein de l'assemblée paritaire APC-CEE les différentes délégations de la nécessité d'une politique « femme et développement » était loin d'être facile. Certaines délégations n'estimaient

pas que la question des femmes soit prioritaire ; elles étaient plutôt de l'avis qu'une amélioration de la condition des femmes irait de pair avec une amélioration générale de la situation économique, politique et sociale des pays en voie de développement. C'était à la lumière de ces attitudes que la résolution adoptée par l'assemblée paritaire ACP-CEE à Inverness en 1985 souligne l'importance de sensibiliser les responsables politiques et administratifs aux conséquences de leurs politiques sur les femmes.

Elle comporte aussi une série d'objectifs à atteindre dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de l'agriculture, de la technologie, du développement rural et de l'alimentation. Elle recommande la création d'un cadre national ou institutionnel au niveau gouvernemental pour coordonner ces actions, élaborer des plans et évaluer les progrès réalisés et les obstacles rencontrés en la matière, conformément aux recommandations de la Conférence mondiale sur la décennie pour les femmes.

Certains progrès sur le dossier « Femme et développement » ont pu être réalisés depuis l'entrée en vigueur de Lomé III. Quelques pays ACP ont réagi en créant des bureaux ou commissions des femmes, ou même de nouveaux ministères. Au niveau communautaire, les institutions suivent ce dossier plus attentivement. Dès 1982 le Conseil des ministres du Développement avait adopté une résolution exhaustive qui reconnaît que plusieurs projets réalisés avec l'aide communautaire étaient nocifs pour le statut et la situation de la femme. Depuis 1982, le Conseil s'est réuni à plusieurs reprises pour réaffirmer sa volonté d'assurer que les femmes soient intégrées en tant qu'agents et bénéficiaires du développement durant toutes les phases de préparation, de définition, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des programmes. Le message de la décennie des femmes commence donc à se faire entendre. A l'heure actuelle, la Commission européenne, à la demande des États membres, est en train de préparer un programme d'action « Femme et développement » pour garantir un suivi concret aux résolutions adoptées. Une réunion entre les responsables du dossier « Femme dans le développement » a été récemment organisée par les services de la Commission à Bruxelles, cette dernière ayant par la suite présenté un document de travail sur la mise en œuvre de la politique communautaire dans ce domaine à la dernière session du Conseil des ministres du Développement au mois de novembre 1987. Ce Conseil a adopté une nouvelle résolution le 11 novembre.

Toutes ces évolutions, la décennie pour les femmes, des progrès au niveau de l'assemblée paritaire ACP-CEE et des institutions européennes, vont dans le bon sens. Le rôle des femmes comme agent du développement est maintenant reconnu ; il s'agit maintenant de développer concrètement le potentiel des femmes en leur garantissant un accès à l'aide accordée et aux programmes de formation. L'importance d'impliquer les femmes elles-mêmes dans la prise de décision à tous les niveaux est acquise. Il reste, bien sûr, un long chemin à parcourir pour atteindre l'objectif ambitieux que se sont fixé la Communauté et ses partenaires des pays ACP en vue d'intégrer des femmes dans toutes les phases des programmes et projets de développement. Cependant, cette prise de conscience servira, on doit l'espérer, à poser les premiers jalons des mesures plus concrètes qui se révèlent indispensables à prendre à l'avenir.

II. — La participation des femmes au développement : un effort de création d'une utopie féministe ou une question d'efficacité du développement ?

(Dorothee VERSTEIJLEN-LEIJZER)

En un temps où les famines sont à l'ordre du jour et où des opérations sont montées pour tenter désespérément d'éviter une nouvelle catastrophe en Afrique, il peut sembler presque insensé d'attirer l'attention sur la nécessité d'améliorer la condition féminine dans les pays en développement.

En un temps où le monde se trouve confronté à des problèmes de croissance démographique extrêmement forte et de détérioration rapide de l'environnement, processus qui — s'ils ne sont pas bloqués — entraîneront de nouvelles calamités, en tout cas une malnutrition et une privation de nourriture, le problème de la participation des femmes au développement peut paraître insignifiant : ne faudrait-il pas considérer comme priorités absolues l'amélioration de la productivité agricole et, par voie de conséquence, l'accroissement des ressources vivrières et le relèvement du revenu des familles rurales, dont les femmes tireront automatiquement avantage ?

Dès lors, pourquoi tous les organismes donateurs internationaux — et notamment les banques de développement telles que la Banque mondiale, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et les banques régionales de développement — ont-ils adopté des politiques précises et établi des plans d'action en vue d'assurer que les femmes seront intégrées aux programmes de développement qu'ils financent ?

Pourquoi le Conseil des ministres « Développement » des Communautés européennes a-t-il débattu — pour la quatrième fois depuis 1982 — la question de la participation des femmes au développement et demandé instamment à la Commission européenne de mettre en œuvre les « stratégies prospectives d'action pour la promotion de la femme d'ici l'an 2000 » telles qu'elles ont été adoptées par la conférence mondiale de Nairobi de 1985 ? (Conseil des Communautés européennes, 1987).

Tous ces respectables décideurs, d'une manière prédominante masculins, aux cheveux gris et au costume trois pièces, ont-ils subi un lavage de cerveau administré par des féministes occidentaux qui cherchent maintenant à « exporter » leurs idéologies vers les pays en développement ?

Ou s'agit-il d'un aspect fondamental du développement, qui défie les stratégies et modèles admis jusqu'à présent pour la planification et la mise en œuvre du développement ?

Le présent article constitue une critique des stratégies de développement qui ont pour but la sécurité alimentaire tout en ignorant le rôle joué par les femmes dans la production alimentaire et dans la subsistance des familles. Il soutient que les stratégies en matière alimentaire, parce qu'elles sont fondées sur une fausse interprétation des relations entre éléments masculin et féminin existant dans les sociétés en développement, se sont soldées non seulement par un retard dans la réalisation des objectifs nationaux de développement — tels que le relèvement de la



production alimentaire —, mais ont également eu de sérieux effets négatifs sur la sécurité alimentaire au niveau des ménages.

Idéologie et réalité familiales : reconnaissance des rôles masculin et féminin dans la production alimentaire et dans la survie des ménages

Une des raisons pour lesquelles les femmes sont devenues un « thème » du développement tient au fait que les projets et programmes de développement, en particulier ceux qui ont trait à l'agriculture, s'appuient trop souvent sur des *conceptions culturelles occidentales* des rôles respectifs des hommes et des femmes au sein de la famille, d'après lesquelles « le père travaille pour faire vivre sa famille tandis que la mère cuisine et s'occupe des enfants ». Le ménage est considéré comme une unité ayant des intérêts communs, et l'on pose en principe que c'est l'homme en tant que chef de famille qui veille à ces intérêts.

De nombreuses recherches effectuées au cours des dernières dix à quinze années ont montré que, parce qu'ils s'inspirent à tort de l'idée occidentale de la « ferme familiale » à budget unique pour le ménage, ces projets de développement agricole ont non seulement été inefficaces, mais se sont même répercutés défavorablement sur les femmes en diminuant leurs *possibilités de gagner un revenu indépendant* propre et en abaissant ainsi la qualité de la vie pour les femmes mais aussi pour les personnes qui sont à leur charge.

Reconnaissance du rôle des femmes dans l'exploitation agricole : une question d'efficacité en matière de développement

L'importance du rôle des femmes dans la production agricole a été mise en évidence par la CESAP (**) et la CEA (**), qui estiment qu'en Asie et en Afrique les femmes fournissent respectivement 60 % et 80 % de l'ensemble de la main-d'œuvre agricole ; selon la CEPAL (**), la proportion estimée pour l'Amérique latine s'élève à 40 % (Blumberg, 1981).

Par ailleurs, les études faites dans différents pays au niveau des exploitations agricoles font ressortir que les femmes participent à de nombreuses activités se rapportant à l'agriculture de subsistance ainsi qu'aux cultures marchandes et qu'elles remplissent toute une variété de tâches, y compris celles qui font appel aux techniques modernes, telles la lutte phytosanitaire et l'utilisation d'engrais (cf. Clark, 1975 ; FAO, 1975 ; H. Spiro, cité par Allison et al., 1987).

Le slogan « Je vous présente la fermière africaine et son mari » semble donc tout à fait approprié.

Dans la pratique, toutefois, ces données assez impressionnantes ne sont pas prises en compte au moment de

la planification des projets de développement agricole : même lorsque l'on tient compte de son rôle dans l'exploitation, la femme est considérée comme main-d'œuvre formule « gratuite », sans coût de substitution. Aucune conclusion opérationnelle n'est tirée de la nécessité d'intégrer les femmes à la *modernisation de l'agriculture* : en général, aucune mesure n'est prise pour les faire bénéficier, par exemple, des services de vulgarisation et de formation agricoles ; de même, les femmes n'ont pas la possibilité d'obtenir des facilités de crédit, ce qui à son tour leur interdit l'accès à une technologie améliorée et aux moyens de production plus modernes, capables d'alléger leur travail et d'augmenter leur productivité.

On admet de plus en plus l'inefficacité d'une telle approche, d'autant qu'il est nettement prouvé que le fait d'avoir négligé le rôle joué par les femmes dans l'agriculture a réduit l'incidence de la nouvelle technologie sur les pratiques agricoles : dans un projet de développement rural entrepris, par exemple, au Cameroun avec l'aide de la Banque mondiale, les améliorations des récoltes de cacao ont été largement neutralisées par le fait que l'on avait omis de prêter attention, dans la définition de ce projet, à la fermentation, au séchage et à la commercialisation du cacao, opérations qui sont toutes exécutées par les femmes. Dans un projet intéressant le Rwanda, les efforts de vulgarisation ont été orientés vers les hommes, alors que les femmes assument presque entièrement les tâches d'exploitation (Banque mondiale, 1987).

Comme les pays en développement ne peuvent guère se permettre un tel gaspillage d'efforts et d'argent, il semble urgent, dans un souci d'efficacité, de mobiliser pleinement le potentiel productif de la population féminine.

Reconnaissance du rôle des femmes comme soutien de famille : une question de rendement du développement

En dehors du fait que les femmes participent de façon importante aux travaux agricoles, il faut noter aussi qu'elles contribuent dans une large mesure au revenu et à l'entretien de leur famille.

Tout d'abord, il y a le phénomène des *ménages dirigés par les femmes*, qui s'explique par la migration des hommes : ces derniers ont pris le chemin des villes ou des régions industrialisées, souvent celui de pays étrangers en quête d'un emploi rémunéré, abandonnant à leur femme le soin de s'occuper de la ferme et de la famille. Bien que le nombre des ménages dirigés par des femmes en Afrique ait été estimé à 22 %, la proportion *de facto* de ces ménages peut être aussi élevée que 65 % dans les régions à forte émigration masculine, telle l'Afrique australe. Dans les Caraïbes aussi, la production agricole de même que la vente des produits sont, dans une large proportion, aux mains des femmes, tandis qu'au Proche-Orient, où les hommes partent vers les villes ou les champs de pétrole, les femmes se retrouvent avec des responsabilités accrues en ce qui concerne l'exploitation de la terre (FAO, 1987).

Partout, il ressort de récentes études que les ménages dirigés par les femmes figurent parmi les plus démunis. Alors que les maris exercent une activité rémunérée, leurs envois de fonds sont d'habitude irréguliers et insignifiants, de sorte que les femmes sont pratiquement les seuls soutiens de ces ménages. Il convient de relever qu'à l'intérieur de cette catégorie de ménages se produisent de fortes variations : toute femme peut, à un moment donné, en faire partie ou en sortir. On a calculé qu'en moyenne

(**) CESAP : Commission économique et sociale de l'ONU pour l'Asie et le Pacifique.

CEA : Commission économique de l'ONU pour l'Afrique.

CEPAL : Commission économique de l'ONU pour l'Amérique latine.

une femme a une chance sur deux d'avoir à subvenir seule à ses propres besoins et à ceux de ses enfants et d'autres membres de la famille durant une partie au moins de sa vie (Postel, 1983, cité par Rawoo, 1987).

D'autre part, les recherches sur la *répartition des ressources au sein du ménage* ont révélé que la croyance stéréotypée que les revenus des époux sont mis en commun au profit de la famille ne correspond en rien à la réalité.

Hommes et femmes gèrent leurs revenus séparément et les dépensent en fonction des responsabilités, différentes mais complémentaires, qui leur incombent dans l'entretien de la famille, les femmes se chargeant généralement des produits de base tels que les aliments, les ingrédients, les médicaments, les vêtements et souvent les frais scolaires, tandis que les hommes affectent leurs revenus aux dépenses plus « voyantes » telles que le logement et les obligations sociales ainsi que les biens de consommation tels que radios, bicyclettes, montres, cigarettes, sans oublier l'alcool.

Une étude effectuée au Burkina Faso, par exemple, a montré que les hommes utilisent seulement 8 % de leur revenu pour l'achat de nourriture et 25 % pour d'autres besoins familiaux (logement, impôts, cadeaux, médicaments). L'essentiel du salaire masculin est consacré aux obligations sociales (31 %) et aux besoins personnels (36 %). Les femmes, en revanche, destinent 84 % de leur revenu à l'alimentation de la famille et aux nécessités essentielles : moulin à céréales, médicaments, savon, pétrole, etc. Elles contribuent pour à peu près la moitié aux besoins alimentaires totaux des ménages (Rookhuizen, 1984).

Les relations entre époux peuvent être hautement monétisées, les femmes achetant les récoltes à leur mari à des prix proches de ceux du marché, récoltes qu'elles transforment et vendent ensuite pour leur propre compte (par exemple, des graines d'arachide dans la communauté Hausa du Nigéria ou du poisson frais dans de nombreuses communautés de pêcheurs). De même, il est possible que les maris doivent être rémunérés pour le labourage des terres de leur femme, ce qui s'est révélé être assez courant au Malawi (Versteijlen, 1987).

Bien que les responsabilités des époux sur le plan de l'entretien de la famille soient en principe complémentaires, elles se caractérisent plutôt par une certaine rigidité : en cas de déficit alimentaire du ménage, le revenu des hommes n'est pas utilisé automatiquement pour l'achat de nourriture supplémentaire, même s'il est suffisant pour le permettre.

Sécurité alimentaire et l'accès des femmes à la terre : l'exemple des projets de peuplement et de la réforme agraire

L'exemple du projet de diversification de Mahaweli Ganga, un important projet d'irrigation et de peuplement entrepris au Sri Lanka, peut servir à illustrer les sérieux effets sur l'état nutritionnel des membres des familles que peut entraîner la négligence des responsabilités familiales différentes des hommes et des femmes, lors de la planification du développement.

Comme c'est souvent le cas avec des plans de cette envergure, ce projet avait été mis en œuvre avec l'aide financière et technique de divers organismes donateurs multilatéraux et bilatéraux. Après la construction d'un barrage et de l'infrastructure d'irrigation en aval, des familles de cultivateurs venues d'autres régions du pays furent

installées dans les zones agricoles nouvellement créées, et chaque famille, c'est-à-dire en fait le chef de famille, reçut un hectare de rizière.

Ce projet avait pour objectif principal d'accroître la production alimentaire, le but étant d'assurer l'autoapprovisionnement du Sri Lanka en riz. Toutefois, « dix ans après le lancement des premiers travaux publics dans ce qu'on appelle la zone H, c'est précisément cette région qui enregistre la proportion la plus élevée de sous-alimentation chronique sur l'ensemble du territoire sri-lankais : 38,5 % contre une moyenne nationale de 6,6 % (Schrijvers, 1984, qui cite Siriwardena, 1981).

Schrijvers donne une explication convaincante de ce résultat alarmant en montrant comment la définition du projet avait été entièrement conçue en fonction de la notion occidentale de famille nucléaire, dans laquelle l'homme est considéré comme le chef et soutien de famille. C'est ainsi qu'en attribuant les terres on n'avait tenu aucun compte du fait qu'au Sri Lanka — comme dans la plupart des pays en développement — il incombe aux femmes de s'occuper des cultures vivrières telles que les légumineuses, le maïs, la manioc, les légumes, qu'elles cultivent dans leurs propres champs de hautes terres. Le produit sert à la consommation familiale, tandis que les éventuels excédents sont vendus ou échangés sur les marchés locaux en vue de l'achat d'autres denrées de première nécessité pour la subsistance de la famille.

Dans ce projet de colonisation rurale, cependant, les femmes n'avaient obtenu aucune parcelle de terre et le demi-acre d'enclos entourant les maisons était à peine suffisant pour l'aménagement de latrines et la plantation de quelques arbres fruitiers.

En outre, « contrairement aux règles d'héritage traditionnelles des Cingalais, en vertu desquelles fils et filles héritent des parts égales de champ de riz, de bétail et d'autres biens, la *légalisation spéciale* adoptée pour le projet de Mahaweli prescrit l'institution d'un seul héritier afin de parer à tout morcellement des terres. Etant donné que, traditionnellement, la culture du riz échoit aux hommes, un des fils est généralement nommé héritier » (Schrijvers, 1984 ; soulignement ajouté).

Toutefois, ce changement des rapports en matière de propriété entre hommes et femmes ne s'est pas accompagné d'une modification des obligations coutumières des époux en ce qui concerne l'entretien de la famille : les recherches faites ont montré que seulement 35 % du revenu net de l'agriculteur mâle (après remboursement des dettes) étaient consacrés au reste du ménage (Schrijvers, 1984). Apparemment, les hommes continuaient à juger qu'il revenait à leur femme de pourvoir à l'alimentation de base de la famille malgré le fait que les femmes manquaient totalement de moyens de production.

Bien que, selon les calculs des économistes, un hectare de rizière devait en principe suffire à la subsistance d'une famille, les enfants (tout comme les adultes) étaient néanmoins sous-alimentés.

Ce projet constitue un exemple éloquent d'un échec dû à une erreur d'ordre culturel : parce que le rôle des femmes avait été méconnu et les relations entre éléments masculin et féminin au sein de la famille mal interprétées, le prétendu « développement » aboutissait à une malnutrition.

Malheureusement, le cas du projet de Malaweli n'est pas une exception : on observe que des programmes de



développement entrepris dans différentes régions de l'Afrique subsaharienne — en particulier les projets de peuplement et d'irrigation, par exemple, au Kenya, au Burkina Faso et en Gambie — ont donné lieu à un appauvrissement diététique et à une malnutrition, dus au fait que les femmes avaient perdu leur droit traditionnel à un champ (de riz) et la maîtrise de leurs cultures propres (Dey, 1984).

Par ailleurs, les réformes agraires, notamment lorsqu'elles comportent une privatisation de terres dans des zones à régime foncier tribal ou coutumier, ont entraîné le transfert de droits fonciers exclusifs aux hommes en tant que chefs de famille, ignorant ainsi l'existence des ménages dirigés par des femmes et les droits traditionnels d'exploitation des terres des femmes mariées (FAO, 1987). Dans le nouveau contexte, les terres peuvent servir de garantie conditionnelle pour le crédit et, par voie de conséquence, tous les services tels que la commercialisation, les systèmes de fourniture de moyens de production et la vulgarisation s'adressent aux propriétaires fonciers légaux, c'est-à-dire aux hommes.

Ainsi, des mesures bien intentionnées destinées à faire face à la pénurie de terres ou à une répartition des propriétés foncières, telles que la colonisation et la réforme agraire, ont dénié aux femmes l'accès aux terres et ont, de ce fait, eu des conséquences dramatiques pour le bien-être nutritionnel des personnes qui sont à leur charge.

Sécurité alimentaire et commercialisation des produits agricoles

Dans le même temps, le développement agricole et particulièrement la priorité donnée aux cultures de rapport se sont traduits par un accroissement du volume de travail des femmes. Elles doivent maintenant passer plus de temps à s'occuper des terres de leur mari, alors que leurs tâches ménagères, consistant entre autres à aller chercher de l'eau et à ramasser du bois de feu, sont déjà rendues plus difficiles par suite de l'extension de la désertification. Une autre conséquence est l'abaissement de la sécurité alimentaire du ménage, puisque les femmes disposent de moins de temps pour vaquer à leur propres cultures.

Dans son analyse de l'histoire de Zambie, Muntemba (1982), par exemple, décrit comment la main-d'œuvre féminine (tout comme les terres réservées aux femmes) a été écartée de l'agriculture de subsistance, ce qui a conduit à un net déclin du rendement des cultures féminines traditionnelles comme la manioc et l'arachide. A cela s'ajoute que le revenu des cultures de rapport est sous le contrôle des hommes, qui ne dépensent cependant pas leur argent pour les nécessités élémentaires de la vie.

Des études de cas faites au Malawi signalent aussi une détérioration de l'état nutritionnel de tous les membres du ménage lorsque l'affectation du temps des femmes se déplace de l'agriculture de subsistance vers la culture du tabac (Engberg et al., 1985). Ainsi, la diminution de la capacité des femmes de produire des aliments en quantité suffisante n'est manifestement pas compensée par les achats de denrées alimentaires effectués avec les revenus des maris provenant du tabac.

D'autres exemples pourraient être cités, mais il paraît suffisamment clair que la malnutrition ne résulte pas seulement des guerres et des catastrophes naturelles mais qu'elle est due aussi aux actions de développement conçues par l'homme, des idées fausses sur le rôle et les responsabilités des femmes dans la production alimentaire

et dans l'approvisionnement des ménages ont fait échouer des politiques et des programmes axés sur la sécurité alimentaire.

Puisque la convention de Lomé III met l'accent sur le développement rural et sur la sécurité alimentaire en particulier, il est d'autant plus indiqué de prendre des mesures pour intégrer les femmes, à la fois comme agents et comme bénéficiaires, dans les programmes de développement soutenus par la Communauté, non pas — ainsi que l'affirme Muntemba — parce qu'elles sont femmes, mais parce qu'elles se situent au centre des stratégies alimentaires.

Reconnaissance des rôles multiples des femmes dans les stratégies alimentaires : implications pour la planification et la mise en œuvre du développement — l'exemple du Malawi

L'intégration des femmes en tant qu'agents et bénéficiaires dans le courant principal du développement correspond à la politique officielle de la Communauté européenne (CEE, 1987). Cela signifie que les femmes doivent être prises en considération, non seulement comme bénéficiaires sociaux de services de base tels que l'alimentation en eau, l'éducation et les services sanitaires, mais aussi comme participants actifs et contributeurs au développement.

Elles sont des producteurs indépendants et pourvoient aux besoins de leur famille et elles doivent, à ce titre, entrer en ligne de compte comme groupe-cible autonome lors de l'affectation de moyens de production tels que les terres, les capitaux et la technologie ou au moment de la fourniture de services de soutien à la production, tels que la vulgarisation et la formation agricoles, l'octroi de crédits, la livraison d'intrants et les services de commercialisation.

Cette intégration exigera l'application de mesures et de stratégies spécifiques à tous les stades de la mise en œuvre d'un projet.

Ce que cela implique concrètement peut être illustré le mieux par l'exemple de certains projets de développement rural intégré de Malawi, qui ont fait l'objet d'une évaluation interne des services de la Commission (Versteijlen, 1987).

Les informations recueillies au cours de cette opération ont montré que les femmes ont d'urgence besoin d'un accès aux services de production afin de pouvoir augmenter leurs revenus. Il est apparu, entre autres, que :

- les femmes fournissent l'essentiel de la main-d'œuvre des petites exploitations agricoles et elles interviennent dans une variété de types de culture, allant des cultures associées de subsistance aux cultures commerciales ;

- près de 29 % des ménages sont dirigés par des femmes, et ces ménages sont sur-représentés dans la catégorie des très petites exploitations, cultivant moins d'un hectare de terre. Ces exploitations connaissent des difficultés de main-d'œuvre et des problèmes financiers, ont des systèmes d'exploitation plus simples et enregistrent des rendements plus faibles et de gros déficits alimentaires ;

- les femmes, y compris celles qui vivent avec leur mari, ont l'obligation coutumière de subvenir aux besoins essentiels (alimentaires) de leur famille ;

RÉFÉRENCES

- Allison, H., Ashworth, G., Redclift, N.**
Man-made Development and its Consequences. A feminist perspective on aid.
Background reading prepared for the Development Policy Seminar for Senior UNDP Staff. UNDP/ISSAS. The Hague, 1987.
- Blumberg, R.L.**
Females, farming and food : rural development and women's participation in agricultural production systems. In: Barbara C. Lewis (ed.): *Invisible farmers: women and the crisis in agriculture*. WID/AID, Washington D.C., 1981, pp. 24-102.
- Clark, B.A.**
The work done by rural women in Malawi. In: *Eastern Africa Journal of Rural Development*. Vol. 8, n° 1 and 2, 1985, pp. 80-91.
- Commission des Communautés européennes**
Document de travail des services de la Commission : rapport sur la mise en œuvre de la politique communautaire en matière de femmes et développement, 1987.
- Conseil des Communautés européennes**
Projet de procès-verbal de la 1197^e session du Conseil, tenue à Bruxelles le lundi 9 novembre 1987, doc. 9497/87, 1987.
- Day, J.**
Women in Rice-Farming Systems. Focus: Sub-Saharan Africa. *Women in Agriculture Series* nr. 2 FAO, Rome, 1984.
- Engberg, L.E., Beckerson, S.A.**
Household Production and Shifts in Rural Women's Time Use: A study in two villages in Malawi. Chancellor College University of Malawi, 1985.
- FAO**
Women in Developing Agriculture, *Women in Agriculture Series* nr. 4, Rome, 1985.
- FAO**
Second Progress Report on WCARRD Programme of Action, Including the Role of Women in Rural Development, Rome, 1987.
- Muntemba, S.**
Women as food producers and suppliers in the twentieth century. The case of Zambia. In: *Development Dialogue*, a Journal of International Development Cooperation, nr. 1-2, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1982, pp. 29-51.
- Postel-Coster, E.**
Misverstanden rond de Kostwinner
In: *Internationale Spectator* j.g. XXXVII nr 9, 1983, pp. 549-556.
- Rawoo**
Towards Autonomy for Women
Research and action to support a development process. Working Paper 1, Nuffic, The Hague, 1986.
- Rookhuizen, M.**
Femmes de Rana. Les besoins et les possibilités des femmes d'un village Mossi au Burkina Faso. Leiden : Centre de recherche et de documentation femmes et développement, 1986.
- Schrijvers, J.**
Blueprint for undernutrition
In: *Sociologia Ruralis*, 24, 1984, pp. 225-273.
- Siriwardena, SSAL**
Emerging income inequalities and forms of hidden tenancy in the Mahaweli H-Area. Colombo: People's Bank Research Department, 1981.
- Versteylen, D.**
The participation of Women in four EDF - assisted Rural Development Projects in Malawi, Commission of the European Communities (Internal report) 1987.
- World Bank**
Work Bank Experience with Rural Development 1985-1986
Report nr. 6883, Washington, 1987.

— le taux moyen de malnutrition au Malawi était de 27 % en 1981, et des estimations plus récentes indiquent en général un chiffre encore plus élevé.

Compte tenu de ces données de base, quatre projets de développement rural intégré financés par la Communauté furent évalués sous l'angle de leur efficacité quant à la prise en compte du rôle joué par les femmes dans la production agricole et la subsistance de la famille.

Cette évaluation s'est révélée extrêmement instructive, car elle a permis de déceler non seulement comment certains projets avaient fait complètement abstraction des exploitants féminins, mais aussi comment, dans le même temps, des projets analogues de développement rural avaient fort bien réussi à intégrer les femmes dans les services de vulgarisation et de crédit agricoles, éléments productifs les plus importants dans ces projets. Elle a porté sur deux projets financés au début des années quatre-vingts respectivement par l'USAID et par l'ODA (UK), suivis de l'un des quatre projets de développement rural intégré financés par le Fonds européen de développement (FED), lequel avait, depuis 1983/84, adapté sa stratégie en vue d'un renforcement de la participation des femmes.

Il ressort de l'expérience acquise avec ces projets qu'il est effectivement tout à fait possible d'atteindre les exploitants féminins par l'intermédiaire d'agents de vulgarisation et de crédit agricoles à prédominance masculine à condition que les intrants, les stratégies et les méthodes soient adaptés. La participation des agricultrices a été favorisée en particulier par les mesures suivantes :

- dans les deux projets pilotes financés respectivement par l'USAID et l'ODA, on a fait appel à une *assistance technique féminine* (respectivement une anthropologue et une agronome), chargée spécialement d'étudier et de faire connaître les rôles des hommes et des femmes dans la gestion des exploitations agricoles, d'identifier les besoins des agricultrices et de développer des approches en matières de vulgarisation agricole ;

- à la suite de ce travail, on a diversifié les *messages de vulgarisation* afin d'y traiter également des cultures pratiquées par les exploitants féminins. Le personnel de vulgarisation (masculin) était *obligé* de prêter ses services également aux femmes et avait été *formé* à cet effet. Il avait été sensibilisé à l'intérêt qu'il y a d'accroître la productivité des femmes et aux contraintes particulières qui pèsent sur celles-ci (par exemple, l'importance d'adapter l'heure et le lieu des activités de vulgarisation aux contraintes des femmes, facteurs économiques et culturels empêchant les femmes de se mêler aux exploitants masculins, et méthodes d'organisation des exploitants féminins) ;

- d'autre part, dans le projet de l'ODA, le personnel de vulgarisation avait reçu une formation concernant des *méthodes de vulgarisation* participatives et orientées vers les problèmes concrets, destinées à favoriser la participation active des femmes et d'autres catégories désavantagées de la population paysanne ;

- on a constaté que les volumes existants de crédit four-nis en nature (semences et engrais) ne répondaient pas aux besoins des femmes : ils étaient conçus pour des exploitations de 0,4 ha et plus, alors que les femmes cultivent en général des parcelles de terrain beaucoup plus petites. C'est pourquoi on a introduit des « mini-lots » pour 0,2 ha. En plus, on a prévu des lots d'« engrais seulement » utilisables pour le maïs local, une culture que les femmes préfèrent au maïs hybride.



Au cours de la campagne 1983/84, un des projets financés par le FED a suivi l'exemple du projet de l'ODA et c'est ainsi que les agents de vulgarisation masculins, après avoir été formés à cet effet, ont eu pour instruction d'organiser les paysannes et de leur fournir des informations sur des pratiques de production plus perfectionnées, ainsi que des dotations agricoles à crédit ;

- en outre, les *conditions de crédit* ont été assouplies pour les femmes, c'est-à-dire que certaines conditions exigeant un investissement en capital ont été écartées ; de plus, le crédit a été rendu disponible pour le mari et la femme indépendamment ;

- des *objectifs* ont été fixés pour la participation des femmes aux activités de vulgarisation et de formation agricoles, de même que pour l'octroi de crédit aux femmes ;

- on a introduit des formulaires de compte rendu comportant une *distinction par sexe* afin de permettre aux gestionnaires du projet de suivre la participation des femmes.

Le résultat de ces mesures a été que, dans ces projets, la proportion des preneurs de crédit féminins par rapport au nombre total des exploitants bénéficiant d'un crédit était passée en deux ans d'environ 5 % à 35 % ! On a constaté aussi chez les femmes un taux de remboursement excellent, se situant entre 98 % et 100 %. En conséquence de leur participation, les femmes ont doublé sinon triplé leurs récoltes de maïs.

Cette expérience a montré à la fois les besoins élevés et l'intérêt des femmes à recevoir des intrants agricoles ainsi que le potentiel des principaux projets de développement agricole pour prendre ces besoins en compte, si des mesures appropriées sont prises.

Un certain nombre de conclusions peuvent être tirées de l'exemple du Malawi pour ce qui concerne la planification et la mise en œuvre de projets similaires. Ces conclusions ont permis d'élaborer certaines lignes directrices préliminaires pour l'intégration des femmes dans les opé-

rations de développement agricole financées par la Communauté.

Cependant, la modification des pratiques, qui ont été développées et acceptées depuis des années, prendra du temps. Il faudra déployer encore beaucoup d'efforts afin de valoriser l'importance du thème « Femmes et développement » tant à l'intérieur de la Commission qu'au sein des administrations des pays bénéficiaires.

Un pas important dans cette direction est la décision de la Commission de multiplier le type d'exercice entrepris au Malawi dans le contexte d'une évaluation à plus grande échelle. Cette évaluation devra analyser un certain nombre de projets financés par la Communauté, mis en œuvre dans différentes régions géographiques et représentatifs de différents secteurs de développement, incluant l'agriculture, la pêche, l'élevage, la forestation/énergie et la fourniture d'eau potable. Cette évaluation déterminera si et comment les femmes ont été prises en compte durant les différentes phases du cycle du projet. L'objectif est d'arriver à élaborer un certain nombre de lignes directrices spécifiques par secteur en vue d'intégrer les femmes dans ces différents secteurs de développement.

De plus, la Commission finance actuellement une étude sur le rôle des genres et le développement dans le but d'effectuer une collecte de matériaux de formation qui peuvent être utilisés pour la formation de formateurs en développement et de cadres administratifs tant à l'intérieur des services de la Commission que dans les États membres.

Tant l'exercice d'évaluation que la formation du personnel sont supposés apporter une contribution importante à la capacité des services de la Commission de traiter la problématique de genre de façon satisfaisante pendant la planification et la mise en œuvre des projets. Ce n'est pas qu'à cette condition qu'on arrivera à une meilleure qualité de la coopération au développement entre la Communauté et ses partenaires.

L'APTITUDE DE L'EUROPE À RÉPLIQUER À UN ACCIDENT NUCLÉAIRE MAJEUR

Évaluation du précédent de Tchernobyl *

Claire CHABANNES

*IEP Paris,
DEA droit international économique,
DEA droit communautaire.*

Vincent LECOCQ

*DEA droit international et communautaire,
DEA défense nationale.*

L'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl le 26 avril 1986 a placé pour la première fois Euratom devant un défi majeur qui a pris de court les différentes institutions.

Un mois après la catastrophe, le Conseil européen réuni à La Haye (1) a estimé qu'à court terme il fallait, dans le cadre du chapitre 3 du traité CEEA, déterminer très rapidement des niveaux de tolérance aux contaminations de façon à garantir la santé publique et assurer l'unité du marché intérieur de la Communauté.

En revanche, pour ce qui concerne les aspects à moyen et long termes, il a estimé que c'était au sein de l'AIEA qu'il fallait avant tout progresser, et que la Communauté et les États membres devaient contribuer activement au processus de décision dans cette enceinte.

Le Conseil a estimé en outre qu'une action complémentaire était possible et souhaitable au sein de la Communauté européenne. Il encourageait les institutions communautaires et les États membres, chacun dans les limites de ses compétences, à concerter leurs actions de façon à leur assurer un maximum d'effet.

Cette prise de position s'inscrit dans la période d'incertitude que nous avons connue avec la confusion des traités (Acte unique et CEEA) (2) et l'incapacité pour la Communauté de répondre autrement que par des actions au coup par coup.

Le problème atomique divise l'Europe en deux blocs : les États qui poursuivent une politique nucléaire et qui sont pour l'adoption de politiques nationales, et les autres qui préconisent un contrôle communautaire renforcé.

L'accident de Tchernobyl a mis en évidence les flottements internes de la Communauté et notamment le flou du processus décisionnel dans ce domaine. L'absence de véritable pouvoir de gestion de crise a donné une image négative qui a porté atteinte à la crédibilité de la construction communautaire. Il est en effet paradoxal de constater que, au moment où il est manifestement établi que la sécurité nucléaire est un problème international, la Communauté laisse ses États membres prendre des décisions nationales de façon autonome.

Même si un résultat essentiel a finalement été atteint, la « guerilla institutionnelle » qui l'a précédé a révélé la vulnérabilité de l'Europe nucléaire.

I. — Vulnérabilité

L'accident de Tchernobyl a mis en évidence l'impréparation générale des pays européens face à ce type d'événement. Il a eu notamment pour résultat de jeter le trouble et le doute non seulement dans les populations mais aussi chez de nombreux dirigeants : comme en témoignent les discussions sur les objectifs énergétiques de la Communauté à l'horizon 1995.

(1) Bull. CE juin 1986.

(2) Le traité CEEA (et notamment son article 31) n'est pas concerné par les dispositions de l'Acte unique instituant une procédure de coopération entre le Conseil et le Parlement.

* Étude réalisée dans le cadre de l'Institut de recherches internationales européennes et de défense de Lille II (Institut dirigé par O. Pirotte).



A — Les politiques divergentes des États membres

Si les différences sont considérables selon les États membres, l'énergie nucléaire est utilisée à grande échelle pour la production d'électricité dans la Communauté européenne. La Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni recourent à différents degrés à l'énergie nucléaire tandis que le Danemark, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg et le Portugal ne possèdent pas de centrale nucléaire. Encore faut-il mettre à part la France et la Belgique qui ont atteint, nous semble-t-il, un point de non-retour quand on sait que le nucléaire représente près de 70 % de leur production d'électricité.

Dans ce domaine particulièrement sensible, la souveraineté des États est exacerbée. Elle l'est d'autant plus au Royaume-Uni et en France qui disposent d'une force de frappe nucléaire et dont les gouvernements tiennent à ce que leurs intérêts nationaux ne soient pas menacés par la politique communautaire.

Au sein de chacun des Douze, les critères et les normes forment un ensemble réglementaire cohérent mais différent de celui de ses voisins. Cette hétérogénéité d'ordre réglementaire s'accompagne d'un cloisonnement de fait de certains marchés nationaux. Compte tenu de cette situation, la démarche communautaire devait s'attacher à rapprocher les législations et à rechercher un consensus sur l'harmonisation des critères de sûreté entre États membres intéressés.

Le public s'est étonné de ce que trente ans après sa signature, le traité EURATOM n'ait pas permis d'empêcher que des situations absurdes ne se produisent après Tchernobyl : en un point donné on peut vendre de la salade et des épinards ; à 20 km de là, franchise la frontière, c'est interdit. En effet, certains pays ont pris des mesures de contrôle très strictes, interdisant, par exemple, la consommation de primeurs (RFA, Pays-Bas, Italie) alors que d'autres n'ont décidé aucune mesure particulière. Or l'article 2 b) du traité dispose que, pour l'accomplissement de sa mission, la Communauté doit « établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs, et veiller à leur application ».

Mais, comme l'a dit le commissaire Clinton-Davis, la Commission est responsable de la fixation de normes de sécurité et de doses limites en ce qui concerne les radiations ionisantes mais non, pour l'instant, en ce qui concerne les doses maximales contenues dans les denrées alimentaires telles que le lait et les légumes.

La contamination très étendue provoquée par l'accident de Tchernobyl a placé les États membres devant un problème nouveau. Chacun a procédé aux jugements de valeur nécessaires et il n'est guère étonnant que les mesures prises aient été divergentes. Cette situation s'explique également par l'instabilité de la situation météorologique en Europe à la fin d'avril et au début de mai 1986 (3). De plus, les rejets radioactifs de la centrale étaient complexes

et les gouvernements ont eu du mal à déterminer les effets de ces substances sur la santé et sur l'agriculture (4).

Dans les domaines où la Commission n'était pas compétente, la définition de mesures uniformes dans la Communauté a nécessité l'obtention d'un consensus au sein du Conseil, ce qui s'est révélé difficile. En effet, les approches des États en matière de gestion de risque sont très différentes, elles dépendent largement des priorités nationales dans les domaines économiques, de l'environnement et de la santé publique. Frustrés par la lenteur des procédures de modification des dispositions relatives à la protection sanitaire, quelques-uns avaient préféré adopter des solutions nationales (5). Cela a donné une divergence entre les règles nationales pour appliquer les normes de base et a rendu plus difficile la tâche de la Communauté pour harmoniser la protection radiologique.

Les États membres doivent également, en vertu du traité EURATOM, surveiller la radioactivité et fournir régulièrement des données à la Commission. Si celle-ci peut inspecter les installations de surveillance des États membres, elle ne l'a pas fait jusqu'à présent, acceptant traditionnellement l'information donnée par les États sur une base annuelle. Comme l'a admis le commissaire Clinton-Davis : « Ces pratiques et arrangements existants ne correspondent pas aux nécessités d'aujourd'hui » (6). Pour ce qui concerne la communication des informations, le commissaire a reconnu que la Commission avait rencontré une « réticence inacceptable » à transmettre les données, ce qui l'a empêchée d'agir comme il eût fallu en matière d'information.

En fait, dans les jours qui suivirent la révélation de l'accident, les premières réactions des différentes autorités dans les États membres ont été marquées par le souci prématuré de donner des conseils, souvent dans l'ignorance des réalités et avec incompetence, pour rassurer à tout prix les populations. La principale réaction suivante a été de préciser ce qu'il ne fallait ni manger ni boire, et d'indiquer les niveaux admissibles de contamination pour les denrées alimentaires et l'eau de boisson (7).

Malgré les efforts de la Commission, il y eut une absence frappante de coordination entre les différentes organisations. La confusion est donc venue s'ajouter aux craintes inhérentes au nucléaire et n'a pas été de nature à accorder pleine confiance aux responsables politiques.

(4) « On a noté des disparités significatives dans les méthodes de mesures adoptées et la façon dont les données ont été rapportées, d'où de graves difficultés d'interprétation ». Groupe de travail sur l'évaluation des engagements de dose de rayonnement en Europe après l'accident de Tchernobyl. Bilthoven, 25-27 juin 1986. Rapport sommaire, OMS, bureau régional de l'Europe, ICP/COR 129 (S) Rev. 1. 5733 V., 8 septembre 1986.

(5) L'OMS a publié un tableau des mesures immédiates prises par les divers pays : « L'accident nucléaire de Tchernobyl — Rapport d'une consultation — 6 mai 1986 ». OMS, bureau régional de l'Europe, Copenhague, ICP/CEH 129, p. 34.

(6) Débats du Parlement européen. Annexe au JO CE, n° 2 — 339 (session 1986-1987). Compte rendu *in extenso* des séances du 12 au 16 mai 1986. Maison de l'Europe, Strasbourg, p. 233.

(7) « S'agissant des niveaux de sûreté en matière de rayonnements et des mesures préventives prises dans les pays européens pour protéger la santé publique, la grande diversité des politiques adoptées a provoqué une confusion générale. Les communications ont mal fonctionné, non seulement entre l'Union soviétique et les pays d'Europe, mais parfois même entre les autorités et la population d'un même pays ». M. l'ambassadeur Richard T. Kennedy, « La coopération internationale après l'accident de Tchernobyl », *Bulletin de l'AEN* (OCDE), printemps 1987, volume 5, n° 1, p. 3.

(3) Depuis le début de l'année, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) effectue régulièrement, en collaboration avec l'Organisation météorologique mondiale (OMM), des essais d'utilisation du Système mondial de télécommunications (SMT) de l'OMM pour un système d'alerte avancé. Ce système doit servir à transmettre aux autorités nationales concernées, n'importe où dans le monde, les renseignements destinés à leur notifier un accident nucléaire dans les moindres délais. Voir les communiqués de presse de l'OMM : OMM n° 418 du 26 février 1988 et OMM n° 417 du 4 février 1988.

B — Le retournement de l'opinion publique

La catastrophe de Tchernobyl a démontré une fois de plus que ce genre de fléau ne respecte pas les frontières des États et ne peut être arrêté par des barrières douanières. Il est impossible de remédier à ces catastrophes par une action nationale isolée. Les citoyens d'Europe en sont conscients. Il se dégage une très large majorité (70 à 87 % selon les États) pour envisager à moyen terme une lutte en commun contre les catastrophes écologiques (8). Traditionnellement, l'opinion publique est plus disposée à transférer une partie de la souveraineté nationale à une autorité européenne pour ce qui concerne les « nouveaux » domaines politiques. Malheureusement, l'occasion de renforcer l'union européenne a été manquée. Dans l'ensemble, l'opinion publique dans les grands États nucléaires de la Communauté était favorable à cette technologie, tandis que, dans les États plus petits non nucléaires, l'opinion publique y était défavorable. Dans la Communauté prise globalement, plus de gens étaient pour le nucléaire que contre cette source d'énergie. Mais, après l'accident, le sentiment antinucléaire s'est renforcé et multiplié. L'opinion publique s'est retournée contre lui. La question est devenue subitement l'un des principaux problèmes politiques dans de nombreux États membres ou l'opposition, notamment, réclamait l'arrêt du développement nucléaire, voire la fermeture des centrales existantes (9). Elle est devenue également un sujet de tension à propos des installations frontalières. Cattenom, par exemple, a fait l'objet d'attaques virulentes de la part de l'opinion publique du Luxembourg et de la République fédérale.

L'émotion créée par l'accident témoigne de la grande sensibilité politique de ce domaine (10). D'autant plus que l'énergie nucléaire est désormais une composante essentielle du bilan énergétique de la Communauté. Elle assure le tiers de la production électrique et permet d'économiser chaque année l'équivalent de 100 millions de tonnes de pétrole.

(8) Voir Eurobaromètre. Édition spéciale 30^e anniversaire, mars 1987, p. 12. Le 25 juin 1987, le Conseil a adopté une résolution qui décide de mettre en œuvre une coordination des actions afin de lutter dans de meilleures conditions contre les catastrophes (JO CE C 176 du 4 juillet 1987). Dans le document préparatoire de la Commission, il est précisé que le projet ne couvre pas les catastrophes nucléaires (COM (87) 161 final, p. 2).

(9) Comme le souligne Mme Morf, auteur d'un rapport de l'assemblée parlementaire du conseil de l'Europe, « Dans les pays démocratiques, l'avenir des programmes d'énergie nucléaire est fonction de la perception du risque par le public ». Conseil de l'Europe, assemblée parlementaire, rapport sur les accidents nucléaires, F DOC 5764, 8 juillet 1987, p. 10.

(10) Dans un article sur les conséquences de l'accident de Tchernobyl, Alexandre Kiss explique que l'affaire a eu une conséquence très importante pour les relations internationales. « L'accident a démontré que l'utilisation en Europe d'armes nucléaires qui, elles, comporterait de véritables fissions ou fusions thermonucléaires, pourrait avoir des conséquences difficiles à prévoir. En particulier, elles pourraient toucher les États eux-mêmes qui auraient recours à cette extrémité, bien plus que ce que l'opinion publique n'a imaginé. Il semble qu'il sera désormais impossible d'ignorer ce fait, quitte à repenser certaines stratégies ». A. Kiss, « L'accident de Tchernobyl et ses conséquences au point de vue du droit international », AFDI 1986, p. 152.

C'est contre cette idée que s'insurge le général Gallois : « Qu'il s'agisse de ses applications pacifiques ou des armes de la dissuasion, dans l'esprit des populations promptes à faire l'amalgame, le nucléaire est source d'inquiétudes, voire maintenant, l'objet d'un rejet ». « Dépendance en ce qui concerne l'énergie, dépendance en ce qui a trait à la sécurité, telles seraient les séquelles de la catastrophe de Tchernobyl ». Pierre M. Gallois, « De Genève à Tchernobyl », Géopolitique n° 14, été 1986, p. 96.

C — Les discussions sur les objectifs énergétiques de la Communauté européenne

Le 31 mai 1985, la Commission a transmis au Conseil une communication et un projet de résolution relatifs aux nouveaux objectifs énergétiques de la Communauté pour 1995 (11). Cette politique énergétique devait être sûre et efficace. Dans cette optique, sept objectifs horizontaux (12) et six objectifs sectoriels ont été définis. Après l'accident, on a assisté à une forte polarisation des opinions entre gouvernements des États membres quant au rôle futur de l'énergie nucléaire dans la Communauté. Les ministres de l'Énergie se sont réunis à Strasbourg le 3 juin 1986 pour se prononcer sur ces objectifs. L'accident a eu des effets importants sur leurs travaux ; ils se sont séparés, après un débat long et difficile, sur un constat d'échec (13). Dans le projet initial, la Commission envisageait que le nucléaire pourrait représenter 40 % de la production d'électricité pour 1995 alors qu'elle n'en représentait qu'un peu plus de 30 % (14). Très vite, cet objectif a disparu. De plus, les représentants danois ont demandé l'adoption de mesures de sécurité communes pour la localisation et la construction des centrales nucléaires. Plusieurs pays, et particulièrement la France, n'ont pas voulu s'engager dans cette voie, par crainte de donner à la Communauté un droit de regard sur les politiques nucléaires nationales.

Le 16 septembre 1986 (15) le Conseil a adopté une résolution relative aux nouveaux objectifs énergétiques communautaires pour 1995, après avis du Parlement (16), du Comité économique et social (17) et du Comité consultatif CECA (18). Au lieu de retenir l'objectif spécifique d'une contribution de 40 % du nucléaire à la production d'électricité en 1995, le Conseil fixa comme objectif énergétique que « moins de 15 % de la production d'électricité devraient être assurés par les hydrocarbures en 1995 », tout en reconnaissant le rôle appréciable joué par le nucléaire dans l'approvisionnement énergétique de la Communauté.

De fait, le Conseil a dû tenir compte des divergences entre les Douze à propos du nucléaire. Après Tchernobyl, les pays hostiles ont durci leur position et notamment en ce qui concerne les centrales frontalières. Le Conseil a dû

(11) COM (85) 245 final.

(12) Les sept objectifs généraux sont les suivants :
— sécurité des approvisionnements ;
— utilisation rationnelle de l'énergie ;
— principes communs de fixation des prix à la consommation ;
— achèvement du marché intérieur de l'énergie ;
— protection de l'environnement ;
— développement en faveur des régions défavorisées ;
— promotion de l'innovation technologique.

(13) Voir *Enerpresse* n° 4089 du 5 juin 1986.

(14) Ce projet est également en recul par rapport au premier projet élaboré en 1974 (COM (74) 550 final du 29 mai 1974 : « Vers une nouvelle stratégie de politique énergétique pour la Communauté, résolution du Conseil, JO CE C 153 du 9 juillet 1975). L'objectif était alors de tendre à ce qu'en 1985 50 % de l'électricité produite soit d'origine nucléaire.

(15) JO C 241 du 25.9.1985.

(16) JO C 88 du 14.4.1986.

(17) JO C 330 du 20.12.1986.

(18) JO C 140 du 30.07.1985.



insister sur les mesures à prendre pour assurer des conditions de sécurité optimales (19). Le commissaire européen chargé de l'énergie, Monsieur Nic Mosar, est cependant optimiste, il pense que l'accident « fut l'occasion d'une réflexion en profondeur. La Commission, mais aussi les États membres unanimes en ont conclu qu'il fallait, avant tout, préserver l'avenir et ne pas remettre en cause l'acquis communautaire... » « L'adoption de ces nouveaux objectifs à l'horizon 1995, constituait donc une sorte de confirmation solennelle des choix antérieurs de la Communauté (20) ».

Il semble pourtant que cet optimisme doive être relativisé au regard des débats divers qui ont porté sur les choix de politique énergétique pour la Communauté et notamment au sein du Parlement européen. Au cours des débats du 8 avril 1987 (21), deux grandes thèses s'opposaient. La première défendait la poursuite de la politique actuelle de construction de centrales, la seconde avançait l'idée d'un abandon progressif du nucléaire pour d'autres sources d'énergie.

Les parlementaires de centre-droit et quelques communistes italiens proposaient la continuité : « Je demande au Parlement d'être réaliste et responsable. Des pays tels que la France et le Japon n'ont pas d'alternative à l'énergie nucléaire ». « Si nous supprimons l'énergie nucléaire, nous nous retrouverons en situation de dépendance par rapport aux combustibles solides limités et non renouvelables ». (M. Seligman, Ed, Grande-Bretagne) (22). « Celui qui dit qu'il veut renoncer à l'énergie nucléaire, sans expliquer comment il peut offrir d'autres sources d'énergie disponibles et sûres, met en péril notre conception de la sécurité de la société et les conditions de dignité humaine des nations industrielles ». (M. Salzer, PPE, République fédérale d'Allemagne) (23). « Les gens doivent savoir que si nous mettions, sans que cela soit nécessaire, un terme à la production d'énergie nucléaire en Europe, notre compétitivité internationale et, partant, notre emploi, auraient gravement à en souffrir ». (M. Faith, Ed, Grande-Bretagne) (24).

La seconde thèse était soutenue par les socialistes et les écologistes : « Si la plupart des sources d'énergie ont causé des accidents mortels, il n'en demeure pas moins que les risques étaient moins globaux et moins durables. Cela nous amène à faire le choix politique de considérer l'énergie nucléaire comme une énergie de transition. Mais nous avons, bien sûr, à prendre en compte d'autres exigences, comme l'indépendance de notre approvisionnement énergétique ». (Lienemann, S., France) (25). « Il est évident que l'énergie nucléaire est moins chère que le charbon, si l'on omet de porter en compte tous les dommages occasionnés pour l'environnement et la charge que

cela représente en outre pour les générations à venir ». « Le charbon produit dans la Communauté constitue la seule solution de rechange significative à cette dépendance croissante vis-à-vis des importations ». (Ulburghs, ARC, Pays-Bas) (26).

Conséquence de l'accident de Tchernobyl, M. Gordon Adam (S., Grande-Bretagne), rapporteur, a déclaré dans son exposé que les objectifs énergétiques communautaires pour 1995 devaient être révisés : « Il existe à cela deux raisons majeures, les objectifs fixés ayant été totalement bouleversés, tout d'abord par le niveau persistant des prix pétroliers, ensuite par la catastrophe nucléaire de Tchernobyl » (27). « Il n'existe, en réalité qu'une alternative : le pétrole et le charbon » (28). La résolution qu'il a présentée a été adoptée par 149 voix contre 121 et 9 abstentions. Quant à la résolution de M. Richard Seligman qui affirme le caractère essentiel de l'énergie nucléaire pour l'avenir de la Communauté, elle a été adoptée par 180 voix contre 161 et 2 abstentions.

Au-delà de leurs divisions, les parlementaires ont été unanimes à regretter l'inefficacité de la réaction communautaire face à l'accident dans la centrale soviétique.

II. — La « guerilla institutionnelle »

Dans sa présentation du programme de travail de la Commission pour 1988, le président Jacques Delors a exprimé son opposition à l'évolution du processus de décision au sein de la Communauté : « ... je dois vous faire part de notre préoccupation en constatant que le Conseil, menant une sorte de « guerilla institutionnelle », n'hésite pas, contrairement à l'esprit de l'Acte unique, à imposer à l'unanimité des variantes incompatibles avec une gestion efficace. Il faudra bien qu'un jour, et après en avoir reparlé avec le Parlement européen, la Commission mette les États membres en face de cet hiatus. La contradiction entre leurs engagements pris dans l'Acte unique et la pratique quotidienne des bureaucraties nationales qui demeure »... « La Commission a procédé, en concertation étroite avec le Parlement, à un exercice complet d'adaptation des bases juridiques des propositions en instance. Trois ou quatre cas de désaccord ont été enregistrés dont un seul est important, celui de la réglementation « post Tchernobyl » sur les taux admissibles de radioactivité pour les denrées alimentaires » (29). En effet, cette situation a révélé l'inadaptation du processus décisionnel aux risques majeurs. La question de la responsabilité de la Commission et du Conseil a donc été posée, mais il a surtout fallu faire le constat d'un manque de moyens juridiques pour faire face à une situation d'urgence.

(19) Voir *Enerpresse* n° 4161 du 17.9.1986.

(20) *Revue de l'Énergie*, n° 389, janvier 1987, p. 2.

(21) Débats du Parlement européen — Annexe au JO CE n° 2 — 351 (session 1987-1988). Compte rendu *in extenso* des séances du 6 au 10 avril 1987. Maison de l'Europe, Strasbourg. Séance du mercredi 8 avril 1987.

(22) *Ibid.*, p. 111.

(23) *Ibid.*, p. 132.

(24) *Ibid.*, p. 143.

(25) *Ibid.*, p. 144.

(26) *Ibid.*, p. 131.

(27) *Ibid.*, p. 110.

(28) *Ibid.*, p. 111.

(29) *Bulletin des Communautés européennes*. Supplément 1/88, p. 10.

A — Un accord difficile sur les niveaux maximaux admissibles de radioactivité

Dans le domaine de la fixation des niveaux maximaux admissibles de radioactivité dans les denrées alimentaires et l'eau, la Commission a dû avancer plus lentement qu'elle ne l'espérait. A la suite de l'accident, la Communauté avait été confrontée au problème de l'absence de normes communautaires ou internationales (AIEA) fixant des limites à la radioactivité des denrées alimentaires. Face à la menace d'une rupture du marché commun provoquée par la diversité des mesures nationales de protection, le Conseil avait adopté le 30 avril 1986 une réglementation intérimaire entre temps prorogée jusqu'au 31 octobre 1987.

Sur la base de l'article 31 du traité EURATOM et sur proposition de la Commission, le Conseil a adopté le 22 décembre 1987 (30) un règlement concernant la procédure de détermination des niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive des denrées alimentaires et des aliments pour bétail en cas d'accident nucléaire ou de toute autre situation d'urgence radiologique.

Les seuils de tolérance fixés s'appliquent à toutes les denrées alimentaires en vente dans la Communauté, quel que soit leur lieu de production. Ces normes sont un peu moins rigoureuses que celles mises en place après la catastrophe de Tchernobyl ; mais selon le commissaire européen chargé de l'environnement, M. Stanley Clinton-Davis, elles laissent aux consommateurs une grande marge de sécurité. Ces seuils de tolérance s'appliqueront jusqu'à ce que les ministres puissent adopter une formule valable en toutes circonstances, même en l'absence d'un accident quelconque. Le Parlement s'est prononcé contre ces normes, les jugeant insuffisamment sévères. Elles fixent pour l'isotope le plus courant, le césium, des niveaux maxima de 1 000 becquerels par kilo (Bq/kg) pour les produits laitiers et de 1 250 Bq/kg pour les autres produits (31). Le Parlement avait proposé des maxima dix fois inférieurs : respectivement 100 et 125 Bq/kg ! (32). Toutefois, il n'a pas pu empêcher l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles car il n'a eu en la matière qu'un rôle consultatif. En effet, la procédure qui a été suivie est celle de l'article 31 du traité EURATOM concernant la santé publique et non celle de l'article 100 A de l'Acte unique qui concerne le marché intérieur et qui prévoit une coopération entre le Conseil et le Parlement. Cela a d'ailleurs suscité de très vives protestations de la commission de l'Environnement et de son rapporteur, Madame Bloch von Blottnitz, persuadés que la Commission avait voulu tenir à l'écart le Parlement.

Parallèlement, la Commission a engagé une procédure à l'encontre de la Grèce qui a mis en application des mesures unilatérales de contrôle de la radioactivité des produits alimentaires (33). Le seuil de contamination pour le lait

écrémé en poudre a été fixé à 600 becquerels par litre alors que la norme communautaire fixe le niveau maximal de radioactivité à 370 becquerels pour le lait (34). Or, le règlement communautaire prévoit que les États membres ont le droit d'appliquer un système national uniquement si celui-ci est plus sévère que les seuils fixés au niveau européen (comme c'est le cas au Danemark). La mise en demeure ainsi adressée est le premier stade de la procédure menant à la saisine de la Cour de justice. Mais la Grèce n'a pas cédé et a demandé elle-même à la Cour l'annulation du règlement adopté à la majorité par le Conseil (35) et contre lequel elle avait voté en décembre 1987. Elle estime que l'unanimité est requise car il s'agit d'une mesure concernant la santé publique (36).

B — La responsabilité de la Commission et du Conseil

Comme le souligne le Comité économique et social, ni les dispositions du chapitre III du traité EURATOM, ni celles des directives fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire des populations et des travailleurs contre les dangers des rayonnements ionisants, pas plus que les accords bilatéraux conclus par certains États membres concernant l'information, la coordination et l'assistance mutuelle en cas d'accident nucléaire n'ont permis de faire face de manière adéquate à un accident majeur tel que celui de Tchernobyl (37).

Le commissaire Clinton-Davis a souligné que là où la Commission avait un pouvoir de décision direct, la réponse n'a pas tardé : dès le 8 mai, il a été interdit d'importer dans la Communauté des viandes fraîches et des animaux vivants des espèces bovine et porcine en provenance des pays de l'Est. Par contre, là où la décision appartenait au Conseil, notamment en ce qui concerne le commerce des denrées alimentaires à l'intérieur de la Communauté, celle-ci a répondu avec un retard inacceptable et s'est montrée inefficace. La catastrophe a ainsi non seulement démontré l'incapacité de la Communauté à répondre de façon coordonnée à un accident majeur, mais a également empêché la Commission d'assumer les responsabilités qui lui incombent en vertu de l'article 38 du traité EURATOM.

Quoi qu'il en soit, on aurait tort de trop blâmer la Commission pour l'ensemble des lacunes constatées. Les institutions communautaires ne sont pas directement compétentes dans le domaine de la sûreté des centrales nucléaires. Celle-ci relève exclusivement de la compétence des autorités nationales des États membres. La concurrence qui s'est établie ces dernières années en matière de production nucléaire, l'atmosphère de secret qui l'entoure, les impératifs de défense nationale (essentiellement pour la France et le Royaume-Uni) et le sentiment de confiance générale dans les installations nucléaires nationales ont été autant d'obstacles à une véritable politique de sécurité commune.

(30) Règlement (EURATOM) n° 3954/87 du 22 décembre 1987 fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique. JO L 371 du 30 décembre 1987.

(31) Règlement (EURATOM) n° 3954/87, *op. cit.*

(32) Le Parlement a demandé l'annulation du règlement. Affaire 70/88, Parlement c/Conseil. In « Les activités de la Cour de justice des Communautés européennes », semaine du 18 au 22 avril 1988, n° 9/88, p. 19.

(33) Voir *Enerpresse* n° 4475 du 18 décembre 1987.

(34) Règlement (CEE) n° 3955/87 du Conseil du 22 décembre 1987 relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires de pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl. JO L 371 du 30 décembre 1987.

(35) Affaire 62/88, Grèce c/Conseil. In « Les activités de la Cour de justice des Communautés européennes », semaines du 14 au 18 et du 21 au 25 mars 1988, n° 8/88, p. 16.

(36) Voir *Enerpresse* n° 4529 du 7 mars 1988.

(37) Voir CES (87) 201, p. 1.



Si le Conseil n'est pas parvenu rapidement à se mettre d'accord sur des valeurs communes pour la radioactivité admissible, c'est pour des raisons politiques, mais également commerciales. Dans le souci de maintenir autant que possible les exportations traditionnelles, le Conseil s'est contenté de parer au plus pressé. Pour éviter une déstabilisation des échanges intracommunautaires, les gouvernements se sont engagés à ne pas appliquer aux produits agricoles et agro-alimentaires provenant des autres États membres des tolérances maximales de radioactivité plus restrictives que celles appliquées pour leurs produits nationaux. En outre, les gouvernements ont déclaré qu'ils reconnaissent le contrôle effectué par les États membres exportateurs à cet effet et s'engagent à ne pas imposer des exigences spécifiques à l'importation. Le principe de non-discrimination est donc affirmé même si, en l'absence de normes uniformes, chaque État continue à appliquer ses propres normes nationales.

C'est là que réside la complexité du problème. Dans ce domaine, les accords contenant des dispositions obligatoires sont rares. Quand elles existent, elles ne sont souvent que la consécration d'une pratique antérieure des États. L'harmonisation des règles se fait surtout au moyen de recommandations ou guides techniques. Les États les plus avancés au plan nucléaire craignent de voir les autres leur imposer, par le biais de la solidarité communautaire, des projets qui mettraient en cause leur programme électronucléaire.

En fait, cela révèle des lacunes dans le processus décisionnel de la Communauté : lorsqu'un État estime qu'un domaine jugé très sensible par lui est concerné, il lui est très difficile de laisser une organisation internationale s'intéresser à la question et d'abandonner une parcelle de sa souveraineté, même s'agissant d'une organisation aussi intégrée que celle des Communautés européennes (38). La limite entre le nucléaire civil et militaire est beaucoup trop floue et fluctuante.

C — Un manque de moyens juridiques

Il ressort nettement des observations précédentes que la Commission devrait disposer de moyens juridiques lui permettant d'intervenir plus rapidement auprès de tout État membre qui manquerait à ses obligations dans l'application des décisions. Dans ce contexte, il nous semble que devraient être prises en considération les résolutions du Parlement demandant la création d'un corps d'inspection communautaire. Celui-ci pourrait notamment être chargé de vérifier le respect des normes de base élaborées par la Commission (article 31) et de contrôler les taux de radioactivité. Un groupe de représentants nationaux a été réuni par la Commission pour étudier la nécessité de mettre sur pied une telle organisation. La conclusion fut négative ; l'argument principal étant que ce projet ne ferait que doubler les inspections nationales sans régler

le problème de la prévention des accidents. En fait, il nous semble qu'il s'agit là encore d'une nouvelle manifestation de la susceptibilité des États nucléaires dans un domaine qu'ils entendent soustraire le plus possible aux contrôles extérieurs (39).

Pour certains aspects des actions entreprises après l'accident de Tchernobyl, notamment dans le secteur des denrées alimentaires, l'action de la Communauté s'est fondée sur le traité CEE car il s'agissait essentiellement du fonctionnement du « Marché commun ». Cependant, les moyens de l'action communautaire se fondaient principalement sur le traité EURATOM et particulièrement son chapitre III concernant la protection sanitaire.

Ne peut-on regretter avec le Parlement européen, qu'il n'y ait pas eu application de l'article 100 A CEE. Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique, cet article permet au Conseil de prendre à la majorité qualifiée les dispositions destinées à établir progressivement le marché intérieur unique. Sans doute cela aurait-il permis de suivre une véritable politique communautaire.

En outre, pour ce qui concerne le volet international, l'article 2 h) du traité EURATOM stipule que pour l'accomplissement de sa mission, la Communauté doit « instituer avec les autres pays et avec les organisations internationales toutes liaisons susceptibles de promouvoir le progrès dans l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ». Les six articles du chapitre X sont consacrés aux relations extérieures.

Le Conseil a approuvé le 14 décembre 1987 (40) la conclusion pour la Communauté de la convention du 26 septembre 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire, élaborée sous l'égide de l'AIEA (41). Cette convention comble une grande lacune du traité EURATOM dans le domaine de la sécurité ; rien n'avait été prévu au niveau communautaire, en cas d'accident nucléaire grave. En revanche, il n'y a pas eu d'accord de fond au Conseil quant à la conclusion de la convention de l'AIEA sur l'assistance mutuelle en cas d'accident (42).

L'impression générale qui domine est qu'EURATOM n'a pas réussi véritablement à s'imposer, il a fallu parer au plus pressé en passant par des textes de compromis. Il faudrait maintenant aboutir à des règles définitives.

Sur le plan international, l'action des Communautés a été éclipsée par l'efficacité de l'agence de Vienne. Dès la connaissance de la catastrophe survenue à la centrale soviétique, l'AIEA est devenue l'instance principale pour traiter des aspects internationaux de l'événement (43).

(38) La mise en place d'un système de normes internationales de sécurité impliquerait une responsabilité des États devant la Communauté internationale. « Ceci ouvre la voie à une transparence plus grande et mieux assurée dans la prise de décisions en matière nucléaire dans chaque pays. Cette voie ne peut, à long terme, que favoriser la sécurité nucléaire. Mais c'est également une voie dont les implications politiques plutôt que techniques pourraient expliquer la résistance de certains États aux normes internationales de sécurité en général ». Gunther Handl, « Après Tchernobyl : quelques réflexions sur le programme législatif multilatéral à l'ordre du jour ». *Revue générale de droit international public*, 1/1988, p. 13.

(39) Dans ce sens, M. Pierre Strohl rappelle que dans les réunions internationales, la France a toujours affirmé que la sûreté et la réglementation des installations nucléaires relevaient de la compétence exclusive des autorités nationales. In *Politique étrangère* n° 4/1986, « Tchernobyl et le problème des obligations internationales relatives aux accidents nucléaires », p. 1049.

(40) Décision 87/600 EURATOM, JO CE L 371 du 30.12.1987.

(41) GC (SPL. I) Résolutions. AIEA, 1986.

(42) En raison de l'opposition du Luxembourg.

(43) L'AIEA a édité une brochure qui passe en revue les travaux accomplis par l'Agence depuis Tchernobyl. « Un an après Tchernobyl », AIEA/PI/D 3/Rev. 1.F., juillet 1987.

Dès le mois de mai 1986, le sommet économique des sept pays occidentaux réunis à Tokyo encourage « le développement de la coopération internationale dans le cadre de l'AIEA ». Un certain consensus existait entre le Conseil, la Commission et le Parlement pour estimer que le problème de la sécurité nucléaire devait être discuté et réglé au niveau international.

Cependant, alors que le défaut d'information se faisait cruellement sentir, on peut regretter le manque d'initiative de la Communauté qui n'a pas eu ce rôle moteur qui la caractérise dans beaucoup de ses actions.

Comme le soulignent les auteurs d'une étude récente, « l'exigence de cohérence globale qui imprègne les dispositions techniques de l'Acte unique, implique des retombées sur la gestion future du traité EURATOM. La prise en compte de l'environnement, des règles de sécurité, la protection contre les effets des radiations ionisantes prennent un relief nouveau consécutif à l'événement de Tchernobyl. Ces considérations convergent vers l'exigence d'un contrôle accru des nouvelles normes communautaires qui risque de déranger, à juste titre, les pratiques acquises » (44).

(44) Pirotte D., Girerd P., Marsal P., Morson S. : *Trente ans d'expérience EURATOM — La naissance d'une Europe nucléaire*. En cours de publication, Bruylant, Bruxelles.

Dans ce sens, la Commission a abouti à l'adoption d'une réglementation communautaire sur les normes de radioactivité. C'était le moyen pour la Communauté de retrouver la capacité d'initiative et d'impulsion que nous lui connaissons dans d'autres domaines. En effet, considérant le nombre d'États membres de l'AIEA, un tel accord semble improbable dans ce cadre avant plusieurs années.

Conclusion

Paradoxalement, si l'impression générale fut négative, la vague est maintenant passée et la Communauté européenne sort renforcée de cette affaire. Un certain nombre de problèmes restent à régler mais plus que jamais, la coopération européenne en matière nucléaire semble nécessaire : elle apparaît comme un recours indispensable en cas de défi majeur.

Cependant les opinions se sont radicalisées et un certain nombre d'hommes politiques de pays qui ont renoncé à l'énergie nucléaire estiment que les décisions relatives à la construction, l'implantation ou la sûreté des centrales nucléaires, devraient être prises en accord avec les autres pays. Ce genre d'idée qui porte atteinte à la souveraineté nationale, ne peut que renforcer la méfiance d'États comme la France qui ne sont pas prêts à changer de politique.



FUSIONS ET ACQUISITIONS DANS LES INDUSTRIES EN CRISE : UNE ÉTUDE COMPARÉE DE LA LÉGISLATION SUR LA LIBRE CONCURRENCE AUX ÉTATS-UNIS ET DANS LA CEE

Josyane COURATIER*

*Docteur en droit, LL.M New York University, ancien
membre de la direction des Affaires Juridiques du
Ministère des Affaires Étrangères (Paris)*

Depuis quelque dix ans déjà, l'économie du Marché commun est marquée par une concentration croissante de l'industrie (1). Cette tendance a traduit la réponse de divers secteurs de l'activité industrielle à la récession économique qui a affecté la CEE pendant les douze années qui viennent de s'écouler. On assiste, au même phénomène, peut-être sur une plus grande échelle, aux États-Unis (2). Si les causes qui sont à l'origine de ce phénomène n'y sont pas toujours les mêmes qu'en Europe, les efforts des industries en déclin ou en crise pour survivre par le biais de concentrations ou d'entreprises conjointes sont semblables.

Une telle évolution est de nature à entrer en conflit avec l'application normale des législations sur la libre concurrence. Cette étude se propose d'analyser et de comparer l'attitude, tant aux États-Unis que dans la Communauté, des parlements et des administrations concernées à l'égard des industries en crise.

Dans la première partie, on montrera qu'aux États-Unis, la méfiance ancienne du Congrès, des tribunaux et des administrations concernées à l'égard des mouvements de concentration dans l'industrie, a suscité une résistance durable vis-à-vis des fusions, et que les arguments présentés pour leur défense par les firmes des industries en perte de vitesse ont été examinés sans complaisance. Dans la deuxième partie on montrera qu'une approche moins rigide du phénomène de fusion, dans la Communauté européenne a permis à la Commission d'élaborer de nouveaux mécanismes de contrôle de la libre concurrence pour les industries gravement touchées par la récession.

Cependant au cours des trois dernières années les préoccupations nouvelles aux États-Unis concernant l'avenir de certains secteurs et en particulier celui de la haute technologie ont conduit à une attitude plus souple des institutions de ce pays. Par conséquent, en dépit des différences entre les mécanismes adoptés en la matière des deux côtés de l'Atlantique, les résultats des efforts déployés pour faire face aux problèmes des industries en crise sont assez comparables.

Pour les besoins de la présente étude on adoptera les définitions suivantes :

— le terme *fusion ou concentration* recouvrira non seulement les concentrations au sens strict — c'est-à-dire les

(1) Pour une étude de l'évolution générale de la concentration dans la Communauté européenne, on consultera l'introduction des rapports de la commission des Communautés européennes sur la politique de concurrence, du VII^e au XV^e inclus. 357 cas de concentration étaient enregistrés en 1985-86. Les fusions représentent environ 60 % de ces opérations, tandis que les acquisitions et les entreprises conjointes atteignent à peu près 20 % pour chacune de ces catégories. Le nombre de fusions a ainsi augmenté de 34 % par rapport à 1984-85 et de 23 % entre 1982-83 et 1983-84. Voir en particulier le XV^e rapport sur la politique de concurrence, pp. 211-215.

(2) Selon le sénateur Metzemaum, le nombre de concentrations était de 2 533 en 1983, soit une augmentation de 8 % par rapport à 1982 et l'augmentation de la valeur en dollars était de 36 % par rapport à l'année précédente. Il y eut 2 543 acquisitions en 1984 et leur valeur en dollars augmenta de 47 % par rapport à 1983. En 1985, le nombre de fusions était approximativement de 3 125, c'est-à-dire l'augmentation la plus élevée depuis 1974. Cf. Texte et analyse de l'Antitrust Improvement Act de 1986 (S. 2022) dans *Antitrust and Trade Regulation Report*, BNA, Vol. 50, (1-30-86) p. 220.

(**) Les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que sont auteur.

« Cette étude est la traduction de l'original rédigé en langue anglaise et effectuée pour la New York University. L'auteur a bénéficié des conseils du professeur Harry First pour la partie relative à la législation américaine, et de ceux de Messieurs Mac Clellan et Marengo, du Service Juridique de la Commission des Communautés Européennes, pour les aspects récents de la réglementation communautaire ».

transactions qui regroupent sous une direction unique des entreprises qui étaient jusqu'alors indépendantes (3), qu'il s'agisse d'une acquisition de capital ou de biens —, mais également les entreprises conjointes par lesquelles deux ou plusieurs concurrents, sans perdre leur personnalité juridique distincte, unissent leurs capitaux et leurs efforts pour créer une nouvelle entreprise afin de mettre en œuvre ensemble certaines opérations (4). Le cadre et la durée de ces entreprises conjointes peut varier considérablement, certaines étant créées pour un seul projet, d'autres étant des arrangements à long terme couvrant de nombreuses opérations (5) ;

— l'expression *industries en crise* implique :

1. une référence à des facteurs économiques. De manière générale, les coûts de production ont tant augmenté que les firmes ont perdu presque toute leur rentabilité. La surcapacité, le faible rendement et le sous-emploi constituent d'autres signes caractéristiques. A l'origine de ce déclin, on trouve plusieurs causes. L'obsolescence, due en grande partie à l'évolution de la technologie peut être l'une de ces causes. L'augmentation des coûts de production, tels que la main-d'œuvre ou les matières premières, peut en être une autre. Il peut s'agir également d'une concurrence plus active de l'étranger ou d'une modification dans la demande résultant d'un changement dans les goûts du consommateur ;

2. un facteur lié au temps. Seules les industries affectées par un déclin durable ou permanent seront envisagées ici et non pas celles souffrant d'une crise cyclique (6).

I. — L'approche américaine

A — L'attitude traditionnelle des États-Unis à l'égard des fusions : la concentration équivaut à une diminution de la concurrence.

1. Arrière plan historique. A l'origine de la législation américaine sur la libre concurrence, on trouve la conviction que les grandes unités économiques sont nuisibles et que leur formation doit être évitée à tout prix. Cette révérence était l'un des objectifs principaux du Sherman Act, comme en témoigne le recueil des débats du Con-

grès de l'époque (7). Une telle conviction est demeurée inébranlable à travers les années, et l'on en trouve la trace dans la législation adoptée postérieurement à l'Act. Le Clayton Act de 1914 a constitué une réaction aux cartels en pleine expansion qui seront plus tard jugés responsables du déclenchement de la Première Guerre mondiale. Le Celler Kefauver Act de 1950 est né de la crainte d'un accroissement de la concentration après la Deuxième Guerre mondiale (8). Cependant, tout au long de ces développements, la discussion est restée ouverte sur un point : comment évaluer de façon adéquate les effets négatifs d'une éventuelle diminution de la concurrence résultant d'une fusion, par rapport aux avantages qu'elle apporte en termes d'augmentation du rendement due aux économies d'échelle et à la rationalisation (9). Néanmoins, les tribunaux et le Congrès ont généralement tranché dans le même sens : les effets néfastes pour le consommateur résultant d'une dominance potentielle du marché pèsent plus lourd dans la balance que les gains en efficacité (10).

2. Législation sur la libre concurrence et industries en crise

Etant donné ce contexte, il n'est pas surprenant de constater qu'il n'existe dans la législation américaine en vigueur aucune mention, directe ou indirecte, d'un régime spécial pour les industries en crise. Une telle absence semble résulter d'un choix délibéré des rédacteurs du texte plutôt que d'une négligence. Les tentatives de l'Administration pour assurer une protection des industries en perte de vitesse ont été un échec. Le National Industrial Recovery Act de 1933, qui avait pour but d'exempter de l'application de la législation sur la concurrence certains secteurs d'activité particulièrement touchés par la crise de 1929, fut déclaré inconstitutionnel par la Cour suprême en 1935. Aucun amendement au Sherman Act ni au Clayton Act ne vit le jour à l'époque. Cependant, la prise en compte de ces temps difficiles explique la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Appalachian Coals* (11). Dans cet arrêt, les juges ont écarté l'illégalité *per se* de la fixation des prix telle qu'appliquée depuis l'arrêt *Socony Vacuum Oil* (12) et, utilisant la *Rule of Reason*, déclarèrent *raisonnable* la création, par 137 producteurs de charbon indépendants, d'une agence commune de vente qui eut pour effet d'augmenter les prix. Mais c'est là un cas unique et cette jurisprudence ne serait pas suivie aujourd'hui (13). De toutes façons, l'arrêt *Appalachian*

(3) Schwartz, Flynn et First, *Free Enterprise and Economic Organization*, 6^e Édition, 1985. Foundation Press, University Case Book Series (USA), p. 208.

(4) Idem.

(5) Areeda and Turner, *Antitrust Law*, édition de 1978 (États-Unis), p. 348. Les définitions fournies par la Commission européenne ne sont pas différentes. Selon l'étude n° 3 de la Commission, datant de 1966, une concentration désigne la fusion permanente de plusieurs entreprises gérées désormais sous une direction unique. La structure des entreprises est donc modifiée. Au contraire, une entreprise conjointe est une entreprise contrôlée conjointement par 2 ou plusieurs entreprises, sans que ces dernières perdent leur personnalité juridique, leurs avoirs ou leur personnel distincts. Cf. IV^e Rapport de la Commission sur la politique de concurrence, p. 37 et XIII^e Rapport, p. 53.

(6) Frankena et Pautler, *Antitrust Policy for Declining Industries*, US Federal Trade Commission 1985, pp. 3 à 11. On consultera également le XII^e Rapport de la Commission européenne sur la politique de concurrence, paragraphes 38 à 41.

(7) Recueils des débats du 21^e Congrès, p. 2460. Cité dans une note de bas de page dans l'arrêt *United States c/Aluminium Co of America*, 2nd Cir. US Ct of Appeals 1945 — 148 F, 2d p. 416.

(8) Joliet, *Monopolisation et abus de position dominante : une étude comparée des attitudes américaines et européenne à l'égard du contrôle du pouvoir économique*. Faculté de droit de Liège, Martinus Nijhoff, La Haye, 1970, pp. 5-6.

(9) Williamson, *Economics as an Antitrust Defense revisited* U. PA. L. Rev. vol. 125 (1977), pp. 699 sqq.

(10) Fischer et Lande, *Efficiency considerations in merger enforcement*, Cal L. Rev. vol. 71, pp. 1580 à 1696 (1983). Voir en particulier p. 1692.

(11) Cf. Recueil des arrêts de la Cour suprême, 288 US 344 (1933).

(12) Cf. Arrêt *United States c/Socony Vacuum Oil Co*, 310 US 150 (1940).

(13) First, *Structural Antitrust Rules and International Competition : the Case of Distressed Industries*. Conférence sur l'alternative de l'antitrust. Arlie House (États-Unis), mars 1987, p. 44.



Coals concerne les cartels et non les concentrations (14). Un cartel, à l'inverse d'une fusion ou même d'une entreprise conjointe, n'implique aucune modification structurelle des firmes concernées. C'est seulement un accord entre les firmes sur une attitude concertée à propos d'une opération particulière (15).

Par conséquent, en l'absence de toute disposition spécifique sur les industries en crise, chaque concentration fait l'objet d'un examen particulier par les administrations chargées de l'application de la législation sur la concurrence, qu'il s'agisse du ministère de la Justice ou de l'Agence Fédérale pour le Commerce (FTC selon le sigle anglais). Les compagnies appartenant aux secteurs affaiblis de l'industrie ne bénéficient pas, au cours de cet examen, d'un traitement de faveur systématique. Lorsque l'affaire arrive devant les tribunaux, ces derniers observent la même attitude impartiale. Deux exemples illustrent cette politique de non-discrimination (16).

— La sidérurgie

Cette industrie a connu une concentration permanente depuis 1950 (17). Mais, la surcapacité et des coûts de production élevés, résultant d'une concurrence étrangère particulièrement active, ont accéléré le processus à une époque où l'industrie a presque atteint une structure oligopolistique. En 1968, Wheeling Steel Co. fusionne avec Pittsburgh Steel Co. Elles étaient respectivement aux 10^e et 16^e rangs de la production américaine, et la nouvelle compagnie est passée au 9^e rang. La fusion n'a fait l'objet d'aucune poursuite ni de la part du ministère de la Justice ni de la part de la FTC. De même, National Steel a fusionné sans obstacle avec Granite City en 1971. Elles étaient aux 4^e et 11^e rangs de la production et passèrent au 3^e rang, il est vrai qu'un accroissement de 30 % du rendement aurait résulté de cette restructuration.

En revanche, en 1968 toujours, le ministère de la Justice a intenté une action contre une fusion entre LTV Corp. et Jones Laughlin Co. La nouvelle entreprise, un conglomérat, devenait ainsi le 5^e producteur d'acier brut.

Plus récemment, en 1983, le ministère de la Justice a approuvé une fusion entre LTV Corp. et Republic Steel Co. Elles étaient aux 3^e et 4^e rangs de la production mais le ministère a mis en avant la réduction substantielle des coûts résultant de la fusion. Par contre, en 1984, une tentative de fusion entre US Steel, et National Steel, les deux premiers producteurs, a échoué devant la menace d'un recours du ministère de la Justice devant les tribunaux (18).

(14) Selon Schwartz, Flynn et First, cette décision reflète « une époque, pendant la récession qui a suivi 1929, où le pays a flirté avec les ententes, considérées comme un remède à la dépression industrielle ». Cf. note 3 *Supra*, p. 351.

(15) La définition usuelle reflète essentiellement le but poursuivi : une entente est le résultat d'un effort d'organisation des concurrents pour contrôler une industrie. En ce qui concerne l'aspect structurel des ententes, certains auteurs considèrent que même un accord d'association limité des entreprises peut être inclus dans cette catégorie. Cf. First, *Structural Antitrust Rules and International Competition*, *Supra*, note 13, p. 38.

(16) Frankena et Pautler, cf. *Supra* note 6, pp. 37 à 60.

(17) *Idem*, pp. 44-45.

(18) *Idem*, p. 48.

— L'industrie des pièces détachées pour automobiles

Ce secteur d'activité a été profondément affecté par l'évolution de la technologie et par un déclin marqué de la vente d'automobiles. Les firmes ont réagi en tentant une rationalisation au moyen de fusions ou d'entreprises conjointes. Cependant, la FTC s'est opposée à certaines de ces opérations. C'est ainsi qu'elle a intenté un recours contre deux fusions dans l'industrie du noir de charbon, au motif qu'il n'existe pas de produits de substitution et qu'une réorganisation séparée de chacune des firmes aurait eu des résultats plus importants (19). Elle a également essayé d'empêcher une fusion dans le secteur des amortisseurs. Dans ce dernier cas, l'acquisition de Monroe Co. par Tenneco Co. donnait à ces deux firmes une part du marché supérieure à 75 % (20).

B — L'assouplissement de l'attitude rigide à l'égard des fusions pour les industries en crise

Arguant de leurs difficultés, bien des compagnies ont tenté à maintes reprises de résister à l'application stricte de la législation sur la libre concurrence en cas de fusion. De manière générale, les tribunaux ont été très réservés à l'égard de leurs arguments. L'administration Reagan, par conviction idéologique autant que sous la pression des préoccupations croissantes suscitées par la concurrence étrangère dans certains secteurs-clé de l'industrie, a quelque peu assoupli l'approche traditionnelle à l'égard des ententes.

1. La doctrine de la « firme en faillite » (« Failing Firm » doctrine)

Dès 1939, la Cour suprême exemptait certaines fusions de l'application des critères stricts du Clayton Act. Dans l'arrêt *International Shoe Co c/ FTC*, elle acceptait l'argument de la « firme en faillite » présenté en défense (21). La Cour définissait également les deux conditions que les firmes devaient remplir afin d'être à l'abri d'un recours. En premier lieu, les avoirs de la compagnie acquise devaient être si réduits et les perspectives de rétablissement si éloignées qu'elle était confrontée à une sérieuse probabilité de faillite. En second lieu, il ne devait exister aucune alternative à l'acquisition ou à la réorganisation qui permit à la firme malade de rester sur le marché avec une réduction de la concurrence qui fût sensiblement inférieure (22). Cette exception a été implicitement acceptée par le Congrès (23) et les conditions définies par la jurisprudence *International Shoe* ont été confirmées par la Cour suprême dans l'arrêt *Citizen publishing Co* (24).

(19) *Idem*, p. 60. Voir en particulier *FTC c/ Columbian Enterprises*, *FTC Doc* n° 9177 et *FTC c/ Bass Bros Enterprises*, *FTC Doc* n° 9178, 5 mai 1984.

(20) *FTC c/ Tenneco*, *Doc* n° 9097, 23 septembre 1981.

(21) Cf. *Recueil des arrêts de la Cour suprême*, 280 US 291 (1930).

(22) *Idem*.

(23) Cf. Campbell, « The Efficiency of the Failing Company Defense », *Texas Law Review*, vol. 63, (1984), p. 254.

(24) *Citizen Publishing Co c/ United States*, 394 US 131 (1969). Voir également Baxter, « The Failing Firm doctrine », *Antitrust Law Journal*, vol. 50, tome 2 (1981-82), pp. 247-252, et Fisher and Lande, *Supra*, note 10.

2. L'attitude de l'administration Reagan à l'égard des fusions.

a) Les services chargés de l'application de la législation sur la concurrence

La conviction qu'un certain nombre de fusions peuvent conduire à une augmentation significative de l'efficacité économique transparaît à la fois dans les Directives du ministère de la Justice de 1984, et dans la Déclaration de la Federal Trade Commission de 1982 relative aux fusions (25). La situation des firmes au bord de la faillite est également envisagée et les critères de la jurisprudence *Citizen Publishing Co* sont acceptés. De plus, les deux administrations sont prêtes à accepter que la situation financière des firmes qui fusionnent figurent parmi les éléments pris en compte pour évaluer les effets de la concentration sur la concurrence (26). Cette approche flexible a permis la fusion de LTV avec Republic Steel en 1983.

• Les Directives du ministère de la Justice relatives aux fusions

Ces directives reprennent en les approfondissant les éléments contenus dans la version de 1982. En ce qui concerne notre sujet d'étude, deux questions méritent un examen :

— l'amélioration du rendement

Le ministère de la Justice examinera, dans tous les cas, les arguments fondés sur l'amélioration du rendement dès l'instant où ils sont étayés de moyens de preuve précis et emportant la conviction. Cependant, de tels arguments ne constitueraient que quelques-uns parmi les nombreux éléments pris en compte dans la décision de considérer une fusion comme acceptable ou de la rejeter. La liste des éléments inclut, mais ne se limite pas, aux économies d'échelle, à une meilleure intégration des moyens de production, à la spécialisation des usines, à l'abaissement des coûts de transport, des frais de distribution, d'administration et des frais généraux (27).

— les firmes au bord de la faillite

Les Directives de 1982 stipulent qu'aucune fusion ne fera l'objet d'un recours en justice, (i) si une firme n'est pas en mesure de faire face à ses obligations financières ; (ii) si elle n'est pas en mesure d'être réorganisée en application des dispositions du Code des faillites, et (iii) si les tentatives de bonne foi pour trouver un autre acquéreur qui serait préférable en termes de concurrence ont échoué (28). En outre, les Directives de 1984 précisent que cette « firme au bord de la faillite »

devra également être sur le point d'être liquidée ou vendue pour bénéficier de ce régime de faveur.

Le ministère de la Justice a repoussé certaines suggestions visant à ce que la doctrine de la « firme en faillite » soit encore assouplie et à ce qu'un régime d'exception soit instauré pour les industries en déclin (29).

• La Déclaration de la FTC de 1982 sur les concentrations horizontales

Cette Déclaration stipule également que le rendement peut être pris en compte pour évaluer l'acceptabilité d'une fusion. Elle propose d'accorder une influence maximale aux économies d'échelle et, à cette fin, suggère de relever le seuil de concentration du marché à partir duquel une fusion est jugée inacceptable. Cependant, reconnaissant les difficultés résultant d'un traitement analytique des fusions, la FTC a refusé d'accepter l'efficacité en tant que « moyen de défense juridiquement acceptable ». Aussi la charge de la preuve pour démontrer que la réduction des coûts contrebalance l'accroissement de la maîtrise du marché revient à la partie qui invoque ce moyen en défense (30). La Déclaration de la FTC offre également aux firmes en faillite un moyen de défense, assez proche de celui des Directives du ministère de la Justice.

Les critères contenus dans cette Déclaration ont été utilisés par la FTC dans l'affaire *American Medical International* (31). Mais jusqu'à présent la Cour suprême n'a pas encore pris position à leur égard.

La doctrine de l'« accroissement du rendement » formulée par les deux administrations a été critiquée par les auteurs. Leurs principaux arguments sont les suivants :

1. une estimation *ex ante* de l'accroissement du rendement résultant de la concentration est malaisée ;
2. le gain en maîtrise du marché sera toujours bien supérieur au gain en rendement étant donné les degrés de concentration tolérés ;
3. enfin, le résultat positif le plus vraisemblable d'une fusion, à savoir l'amélioration de la gestion, est difficile à évaluer (32).

Selon une autre opinion, mis à part le critère relatif à la situation financière, les dispositions de ces Directives n'offrent aucune protection aux industries en crise. On ne peut en effet présenter l'argument selon lequel le rendement est accru par les concentrations car elles favorisent l'apparition de concurrents puissants. Cet argument est contraire à la philosophie du Clayton Act et des Directives (33).

(25) Cf. Directives du Department of Justice 14 juin 1984. Sec. 3-5 ; et FTC, Déclaration concernant les concentrations horizontales, 14 juin 1982, Sec. IV.

(26) Cf. Directives du Department of Justice, 14 juin 1984, sections 5-1 et 5-2.

(27) Cf. Directives du Department of Justice, précitées, sec. 3-5. Pour une analyse de ces Directives, voir Griffin « The Impact of the US Department of Justice 1984 Guidelines on Transnational Mergers », *Swiss Review of International Competition*, vol. 23 (1985) pp. 7 à 20.

(28) Voir *Trade Regulation Report* (CCH), n° 546, p. 54.

(29) Cf. Griffin, *Supra* note 27.

(30) FTC, Déclaration de 1982, *Supra* note 25, Sec. IV.

(31) Arrêt de la FTC dans l'affaire *American Medical International, Inc.*, *Recueil* n° 9158, 2 juillet 1984, pp. 44 à 53.

(32) Voir Sullivan, « The DOJ Guidelines on Mergers and Vertical Restraints : a Critique », dans *Antitrust Law and Economics*, vol. 16, (1984), pp. 11 à 29, et en particulier p. 15.

(33) First, *Supra* note 13, p. 18.



b) Le système des entreprises conjointes

D'une manière générale, les tribunaux se sont montrés plus favorables aux entreprises conjointes qu'aux concentrations (34). Ils ont parfois estimé que la Section 7 du Clayton Act s'appliquait aux entreprises conjointes (35) ; mais la Section 1 du Sherman Act a aussi été fréquemment invoquée (36). La Cour suprême a adopté récemment une attitude extrêmement ouverte à leur égard. Dans l'arrêt *Copperweld Corp. c/Independence Tube Corp.* (1984), elle a constaté que « les associations telles que les entreprises conjointes contiennent... en germe un accroissement de l'efficacité de la compagnie et renforcent sa capacité concurrentielle » (37). En conséquence, la « Rule of Reason » est toujours utilisée dans l'évaluation de l'impact d'une entreprise conjointe sur la concurrence (38).

Le critère à appliquer a été défini dans l'arrêt *Yamaha*. La Cour doit, en substance, être convaincue que (i) l'entreprise conjointe a un effet favorable sur la concurrence ; (ii) les parties ne subissent pas dans leurs activités séparées d'entraves démesurées résultant de l'existence de l'entreprise (39).

Étant donné cette attitude, on ne s'étonnera pas que certaines industries en crise aient utilisé la formule de l'entreprise conjointe pour améliorer leur situation. L'accord GM-Toyota de 1983 en fournit un exemple (40). Le marché de l'automobile est certainement l'un des plus concentrés qui existent et l'un de ceux où les entraves à la pénétration sont les plus efficaces (41). GM est le constructeur de voitures le plus important avec 44 % du marché et Toyota est le 4^e, avec un peu plus de 5 %. Aux termes de l'accord envisagé à l'époque, Toyota aurait géré la production d'un nouveau modèle tandis que GM se serait occupé de la vente. Bien entendu, la FTC a menacé de s'opposer à cette formule d'association. Cependant un règlement a pu être trouvé et l'association a pu se former en respectant les trois conditions posées par la Commission, à savoir : (i) il s'agirait d'un accord à court terme ; (ii) les deux compagnies conserveraient des systèmes de distribution séparés ; (iii) le transfert d'informations relatives aux prix et aux coûts serait interdit entre les deux compagnies.

Dans l'esprit des agents de la FTC, une telle association devait à long terme, favoriser la concurrence.

(34) Voir l'arrêt *US c/Addyston Pipe and Steel*, 85 F pp. 271-280 (6th Cir. 1898). Aff' d. 175 US 211 (1891).

(35) Voir l'arrêt *US c/Penn Olin Chem. Co.*, 378 US 158, pp. 169-170 (1964).

(36) Voir l'arrêt *Arizona c/Maricopa County Medical Society*, 457 US 332 (1982) ainsi que l'arrêt *National Collegiate Athletic Association v. Board of Regents*, 104 S. Ct 2948, L. ed. 2d 70.

(37) 467 US 752, 768 (1984).

(38) Voir l'arrêt *National Collegiate Athletic Assoc.* *Supra* note 36. L'arrêt *BMI* donne une preuve encore plus éclatante de la souplesse de la Cour. Dans cette affaire, même la fixation des prix a été considérée comme acceptable au regard du droit étant donné les effets favorables à la concurrence du mécanisme utilisé cf. *BMI c/CBS*, 441 US 1 (1979).

(39) *Yamaha motor Co c/FTC*, 657 F2d 971 (8th Cir. 1981). Voir aussi *Rule, « The Administration Views on Joint Ventures »*, *Antitrust Law Journal*, vol. 54, tome 3, p. 1121 sqq (1985), et *Lifland Monopolies, acquisitions and joint ventures*, 27th Annual Antitrust Law Institute, vol. 1 (1986), pp. 143-147.

GM aurait profité de l'expérience de Toyota dans l'industrie des voitures de petites dimensions, et cette expérience aurait été transmise aux autres constructeurs américains. La formule n'était cependant pas exempte de risque. Deux des commissaires de la FTC s'étaient démarqués de la majorité lors de la décision, tandis qu'au moins un concurrent avait essayé de s'opposer à la formation de l'entreprise conjointe par un recours en justice (42).

c) Le « National Cooperative Research Act » (NCRA)

En 1984, le Congrès a adopté le NCRA qui contient des dispositions particulières relatives à la concurrence pour les activités de Recherche et Développement des entreprises. L'Act a pour objectif d'aider les industries de haute technologie à faire face à la concurrence intense venue du Japon (43). En conséquence, l'exemption de l'application ordinaire de la législation sur la concurrence a été accordée de la façon suivante : (i) en cas de poursuite en justice, les entreprises conjointes échapperont à une condamnation fondée sur l'illégalité *per se*. La « Rule of Reason » sera appliquée et tous les éléments pertinents seront pris en compte ; (ii) dans le cas où l'association sera considérée comme contraire à la législation sur la concurrence, une réparation fondée sur le préjudice réel sera imposée au défendeur (44), alors que d'ordinaire cette réparation est égale au triple du préjudice évalué (*) ; (iii) pour bénéficier de ces dispositions, les entreprises conjointes doivent notifier leur création au ministère de la Justice ou à la FTC. Jusqu'à présent, environ 40 entreprises conjointes ont procédé à cette formalité et aucune d'entre elles n'a fait l'objet de poursuite (45).

d) Les projets de réformes de février 1986

Lors de la présentation de ces cinq projets au Congrès, l'Attorney General Edward Meese et le secrétaire au Commerce Malcolm Baldrige ont déclaré : « Afin de maintenir et, dans certaines industries, de regagner sa position de supériorité en matière de commerce international, notre système de libre marché doit être protégé et promu par une législation sur la concurrence qui soit moderne et raisonnable sur le plan économique » (46). Le deuxième de ces projets, intitulé « Loi sur la promotion de la concurrence dans les industries en crise » complète le Trade Act de 1984 qui offre au président des États-Unis plusieurs formules pour pro-

(40) Johnson, *The Computer Lawyer*, vol. 3, n° 7, juillet 1986, pp. 1 à 10, et en particulier p. 3.

(41) *Id.*, p. 8, voir en particulier la note (28) du texte.

(42) *Id.* p. 9, voir en particulier la note (29) du texte.

(43) Cf. Déclaration du représentant P. Rodino au moment de la présentation de sa version de la loi sur les entreprises conjointes de R & D, *ATRR* vol. 46 (BNA), (1^{er} mars 1984) p. 323. Voir également le rapport des débats de la Chambre dans *ATRR*, vol. 46 (26 avril 1984), p. 801.

(44) Texte de la loi dans *ATRR*, vol. 46 (BNA) (3 mai 1984), p. 906.

(*) Ce sont les « treble damages » qui présentent un caractère mixte d'indemnisation et d'amende.

(45) Cf. Johnson, *Supra* note 40, p. 3.

(46) Cf. « Reagan Administration unveils Antitrust Reform Package », *ATRR*, vol. 50 (BNA) (20 février 1986), p. 307.

téger les compagnies nationales contre la concurrence étrangère : droits de douane, quotas tarifaires, restrictions quantitatives et accords de marché. Le projet présente une option supplémentaire selon laquelle les industries affectées par les importations et qui procèdent à des fusions ou acquisitions pourraient être exemptées de l'application des lois sur la concurrence pour une période de cinq ans maximum. Il s'agit là d'une mesure alternative et non pas d'un privilège qui pourrait être ajouté aux autres mesures du Trade Act. Elle aurait pour effet de mettre une opération de concentration à l'abri de toute poursuite au civil ou au pénal « à moins qu'il n'existe une *probabilité sensible* qu'une telle opération de concentration n'augmente de façon *substantielle* la capacité de la nouvelle firme à maintenir les prix sur le marché au-dessus d'un niveau compétitif pendant une *période significative* ». Les personnes privées, individus ou compagnies, n'auraient pas la possibilité de rechercher la dissolution de ces fusions auprès d'un tribunal. Afin de bénéficier de cette exemption, les concentrations devraient faire l'objet d'une attestation selon laquelle elles interviennent dans une industrie menacée, l'attestation étant délivrée sur requête des intéressés et après consultation de l'avocat général et du secrétaire au Commerce (47).

Objet de critiques quasi unanimes émanant de membres du Congrès, d'universitaires et de praticiens, le projet fut repoussé (48). En fait, il présentait trois défauts majeurs.

Tout d'abord, il existe un certain degré d'irréversibilité dans les mesures envisagées. Même si l'exemption est levée après cinq ans, est-il raisonnable d'escompter que les firmes fusionnées se scindent après un tel laps de temps et reviennent au *status quo ante*, si elles ne répondent pas aux critères de validité prévue par la législation ordinaire ? Ce serait certainement contraire à l'efficacité. De toutes façons, il semble que la Section 204 (b) 7 du projet puisse permettre aux compagnies de s'écarter de façon permanente du jeu de la concurrence même lorsque la cause de leurs difficultés a disparu.

En second lieu, l'administration a la haute main sur tout le processus d'exemption. La procédure d'octroi de cette exemption ne dure que 30 jours. Ce délai ne saurait assurer un examen détaillé qui seul garantirait que l'attestation ne sera pas délivrée à des firmes cherchant uniquement à se protéger de la concurrence (49).

Le contrôle judiciaire des décisions de l'administration n'est pas autorisé (50).

Enfin, on l'a vu, les compagnies ainsi exemptées sont à l'abri de tout recours émanant d'une personne privée. Les concurrents ou les victimes d'un préjudice quelconque sont donc désarmés. Le seul recours autorisé appartient aux deux services responsables de l'application de la législation et les critères de jugement mis à leur disposition leur laisse une grande liberté d'interprétation (51). En particulier, il semble que soit laissé à la discrétion de ces services le soin de définir les trois éléments quantitatifs sur la base desquels une opération de concentration peut être jugée acceptable aux termes de la loi, à savoir : la *probabilité sensible*, l'augmentation *substantielle* du contrôle du marché et la durée du phénomène (cf. *Supra*). En clair, il s'agit d'une version assouplie des critères définissant la dominance du marché, tels qu'établis par les Directives du ministère de la Justice en 1982. On peut donc conclure, sans grand risque d'erreur, que le mécanisme proposé accorde à l'administration un pouvoir illimité d'interprétation pour définir à la fois les industries et les firmes bénéficiaires de ce régime d'exemption.

Conclusion

Au terme de cet examen, il apparaît donc que les réserves initiales du Congrès et des tribunaux à l'égard des concentrations utilisées comme moyen de remédier aux difficultés de certaines industries demeurent importantes. En dépit des tentatives de l'administration Reagan, aucune exemption de l'application des lois sur la concurrence n'a jamais été accordée à tout un secteur d'activité, en cas de concentration, par le législateur, l'exécutif ou le système judiciaire. La FTC a même fait connaître, quoique de façon non officielle, son refus de tout changement de politique à cet égard (52). Cependant, des exemptions, cas par cas, ont été accordées par la jurisprudence à des firmes en difficulté et ont reçu l'aval des services administratifs compétents. Lorsqu'il s'est agi de protéger des secteurs entiers d'activités, les tribunaux et plus récemment le Congrès ont accepté le recours au mécanisme plus souple de l'entreprise conjointe pour améliorer l'efficacité. Cette approche fonctionnelle limite l'action conjointe des firmes concernées à certaines opérations sans altérer leur structure. Elle fait également disparaître le délicat problème, inhérent à toute fusion, d'une dissolution ultérieure éventuelle, tout en réduisant l'effet néfaste sur la concurrence aux seules opérations couvertes par l'accord.

(47) Voir le texte du projet de loi dans *ATRR* vol. 50 (BNA). Supplément spécial S-11 et S-12 du 20 février 1986.

(48) Cf. « Evisceration of antitrust enforcement scored during House oversight hearing » dans *ATRR*, vol. 50, pp. 351 et 352 (27 février 1986).

Le représentant Rodino, président de la Commission sur les monopoles et la législation commerciale, exprima « sa grande inquiétude » à l'égard des propositions faites « au moment où une plus grande concurrence et non pas une moindre, s'avère nécessaire ». Le professeur First, de New York University, critiqua l'optique étriquée de l'administration à l'égard des problèmes de la politique anti-monopole qui est concentrée uniquement sur les prix et il mit en garde contre le fait que « la concentration incontrôlée des entreprises n'était guère propre à accroître la capacité des États-Unis à être concurrentiel au niveau international ».

(49) Voir les Sections 2 (a), 5 (e) et 204 (b) 6 du projet de loi.

(50) Voir la Section 204 (c) 2 du projet de loi.

(51) Voir la Section 204 (c) 1 du projet de loi. D'autres problèmes ont été soulevés pendant la discussion, et notamment le point de savoir : (i) si le régime s'applique aux entreprises conjointes et (ii) quel est le sort d'une filiale à l'égard de l'exemption quand elle est vendue. Cf. 27th annual Antitrust Law Institute, vol. 1 (28 avril 1986), p. 504. Voir également *Antitrust Law and Economics*, vol. 17, n° 4 (1986), pp. 35 à 48.

(52) Frankena et Pautler, *Supra* note 6, pp. XII et 102.



II. — L'attitude de la CEE

A — L'approche traditionnelle à l'égard des fusions : la concentration de l'industrie est un élément positif pour le Marché commun

1. Arrière plan historique

Bien qu'inspiré de la législation antitrust américaine, le système de protection de la concurrence de la Communauté européenne s'en écartait, tout au moins à l'origine, sur un point important : celui du rôle joué par la concentration. A l'inverse de leurs homologues du Sherman Act, les rédacteurs du traité de Rome n'étaient animés d'aucune crainte à l'égard des entreprises de grande taille lorsqu'ils négocièrent les textes des articles 85 à 90. En fait, l'une de leurs principales préoccupations était de favoriser la création d'entreprises d'une taille suffisante pour être concurrentielles à l'intérieur du nouveau marché européen (53). Jusqu'alors, les entreprises de chaque État membre s'adressaient pour la plupart à tout ou partie du marché national. Si le marché européen devait voir le jour, ces firmes de petite taille devaient s'agrandir afin de permettre à leurs produits ou leurs services d'atteindre les marchés situés au-delà des frontières nationales. Dans le même ordre d'idées, les signataires du traité souhaitaient permettre aux entreprises européennes de concurrencer les multinationales étrangères dont l'influence fut particulièrement sensible sur le marché européen pendant les années cinquante et soixante (54). Aussi n'est-il pas surprenant qu'aucune disposition spécifique du traité ne vienne limiter les concentrations d'entreprises. En fait, le texte est silencieux sur ce sujet.

Cependant, un régime spécifique existe pour deux secteurs industriels : le charbon et l'acier. Ces deux industries extrêmement concentrées ont joué un rôle particulier pendant la II^e Guerre mondiale, notamment en Allemagne. Aussi, les rédacteurs du traité CECA de 1951 ont-ils eu à cœur d'adopter un régime de réglementation de la concurrence relativement contraignant.

2. Le droit en vigueur : le double système concernant les concentrations

a) Les industries du charbon et de l'acier : le régime du traité CECA

La réglementation de la concurrence est couverte par les articles 65 et 66 du traité CECA. L'art. 66 exige que les entreprises qui fusionnent reçoivent l'accord préalable de la Commission. Aussi cette dernière exerce-t-elle par ce biais un contrôle direct sur chaque opération de

concentration dans les industries du charbon et de l'acier de chaque État membre. De plus, le traité contient de nombreuses dispositions qui traitent spécifiquement du problème de crise dans ces industries. Il s'agit des articles 57, 58, 60, 61, 74 et 95. Les plus importants sont les articles 58 et 61. Le paragraphe 1 de l'article 58 établit un régime particulier de contingentement de la production pendant les périodes de « crise manifeste ». L'application de ce régime est déclenchée par une décision de la Commission après avis conforme du Conseil et après consultation du Comité consultatif. Une décision unanime du Conseil prise à la demande d'un État membre a le même résultat. L'article 61 permet à la Commission de fixer un plancher pour les prix en cas de « crise manifeste existante ou imminente ». L'article 74 prévoit également diverses mesures destinées à lutter contre la concurrence étrangère lorsqu'il existe une menace sérieuse pour la production à l'intérieur du Marché commun.

b) Le régime général du traité de Rome

Étant donné la philosophie de ses rédacteurs à l'égard de la concentration, le traité de Rome ne considère pas le phénomène de dominance du marché comme une faute. Seul l'abus de cette position dominante est sanctionné par l'article 86. On a dit que la législation américaine sur la concurrence interdit les conduites oligopolistiques alors que la réglementation de la Communauté européenne s'oppose seulement aux situations de monopole (55). Le silence du traité de Rome à l'égard du contrôle des opérations de fusion a pendant un certain temps conduit à l'incertitude sur le point de savoir si les tendances à la concentration pouvaient être limitées d'une manière quelconque (56). Cependant, la Commission européenne a répondu par l'affirmative dans un *Memorandum* sur la concurrence publié en 1966 (57). D'après ce document, l'article 85 s'appliquerait non pas aux fusions *stricto sensu*, excepté dans des cas isolés, mais aux entreprises conjointes. Selon la Commission, seul l'article 86 couvre le cas des fusions. Cette interprétation devait être confirmée par la Cour de justice des Communautés européennes, dans l'arrêt *Continental Can* (58). C'est une décision intéressante car elle écarte l'argument invoqué en défense selon lequel le silence du Traité à l'égard des modifications de structure des entreprises, assure aux fusions une immunité à l'égard de la législation sur la concurrence (59).

De même en l'absence de disposition concernant les difficultés qui pourraient affecter certaines industries ou certaines entreprises, il revenait à la Commission et à la Cour de Justice des Communautés de compléter la législation existante quand le besoin s'en ferait sentir. L'occasion se présentera avec la récession durable de la fin des années soixante-dix et du début des années quatre-vingt.

(53) Joliet, *Monopolization and abuse of Dominant Position : a comparative study of the American and European approaches to the control of economic power*, *Supra* note 8, pp. 16 et 259-60.

(54) Fox, « Abuse of a Dominant Position under the Treaty of Rome : a Comparison with the US Law », in *Antitrust and Trade Policies in the EEC*. « Fordham University School of Law, Matthew Bender Ed. New York 1983 », pp. 367 à 421, p. 371. Voir également Rahl « Common Market and American Antitrust », Collection « Overlap and conflict », vol. 4, Mc Graw Hill, Ed. New York 1970, p. 25. Également Merkin and Williams, *Competition Law : Antitrust in the EEC and the UK*, Sweet and Maxwell, Ed. Londres 1984, p. 281.

(55) Voir Fox, *Supra* note 54, p. 376.

(56) Voir Joliet, *Supra* note 8, pp. 13-14. Consulter également Merkin and Williams, *Supra* note 54, p. 281.

(57) Voir « Concentration des entreprises dans le Marché commun ». Note de la Commission européenne aux gouvernements des États membres, 1^{er} décembre 1965, CCH Common Market Reports, n° 26, 17 mars 1966.

(58) Arrêt *Europemballage et Continental Can c/ Commission*, décision 6/72 du 21 février 1973. Cf. Gijlstra et Murphy, *Leading cases and materials on the Competition Law of the EEC*, Kluwer Law and Taxation publisher, Amsterdam, 1984, pp 10 sqq.

(59) Id. voir les Sections 19, 21, 25 et 26 de l'arrêt.

B — La Commission et les industries de crise

Étant donné les pouvoirs qui lui sont confiés par le traité de Rome et le traité CECA en matière de contrôle de la concurrence et le droit d'initiative dont elle jouit de façon générale devant la Cour de Justice, la Commission voit sa politique à l'égard des périodes de crise suivie avec une particulière attention par les entreprises. Cependant, cette politique n'est pas la même selon qu'il s'agit du charbon et de l'acier ou bien d'autres secteurs d'activité.

1. Le cas du charbon et de l'acier

Depuis 1975, la sidérurgie européenne a souffert de façon chronique de surcapacité et de sous-investissement en ce qui concerne la modernisation des équipements (60). La Commission reconnaissait dès 1977 que la récession n'était pas conjoncturelle mais constituait un phénomène structurel (61). Elle s'est également inquiétée du chômage croissant dans un secteur où la main-d'œuvre est traditionnellement très abondante. Dans son VII^e Rapport sur la politique de concurrence, elle a présenté sa politique concernant les moyens de combattre la récession dans la sidérurgie. Cette politique met l'accent sur plusieurs points, et en particulier sur la nécessité de :

- réduire la capacité de production en fixant de façon volontaire des quotas de distribution ;
- restructurer l'industrie ;
- coordonner les aides d'État ;
- limiter de manière stricte le montant de ces aides et leur durée afin d'éviter les entraves à la concurrence qui agiraient dans un sens contraire à l'intérêt de tous.

A cette fin, la Commission sollicita l'accord du Conseil pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 95 à l'égard des aides d'État aux aciéries en difficulté (62). D'autre part, en 1979, elle commença à accorder systématiquement aux entreprises les autorisations prévues à l'article 65 pour les accords de spécialisation et à l'article 66 pour les fusions. Dans la mise en œuvre de ces deux articles, la Commission poursuivait deux objectifs :

- i) une meilleure utilisation de ressources complémentaires par le biais de la rationalisation et de la coopération ;
- ii) un meilleur ajustement de l'offre et de la demande (63).

Bien des compagnies tirèrent avantage de cette attitude favorable de la Commission à l'égard des accords de coopération et de concentration au cours des dix dernières années (64). Deux exemples donneront une idée de la manière dont la Commission a évalué les effets favorables à la concurrence de tels accords, parfois en dépit de l'existence d'un degré très élevé de concentration sur les marchés de produit ou les marchés géographiques concernés.

En 1984, la Commission a autorisé la fusion de Sacilor et Usinor (FR) avec plusieurs aciéries de moindre importance. Les entreprises ainsi créées devinrent les premiers producteurs d'acier inoxydable dans la Communauté. Néanmoins, on estima que le jeu de la concurrence était préservé par la présence d'autres producteurs d'aciers spéciaux à l'intérieur du Marché commun et par les importations en provenance des pays tiers. Dans le même temps, ce mouvement de concentration permit d'aider à la restructuration de l'industrie (65). De la même façon, en 1985, la fusion de British Steel et d'Alpha Steel (RU) fut autorisée alors même que la nouvelle entreprise devenait 4^e producteur d'aciers plats laminés à chaud. La Commission estima que l'accord permettait de réduire la surproduction à l'intérieur de la Communauté, tandis que la présence de produits de substitution préservait la concurrence sur le marché. Dans ces conditions, BSC n'était pas en mesure de fixer les prix de manière unilatérale (66).

2. Les industries en crise et le traité de Rome

a) L'application stricte des art. 85 et 86

Étant donné l'attitude souple des rédacteurs du traité de Rome à l'égard de la concentration, on aurait pu imaginer que la Commission adopte une politique de soutien spécifique aux compagnies ou aux industries en crise bien avant 1982. En fait, après l'arrêt *Continental Can*, confrontée à un mouvement de concentration croissante dans tous les secteurs de l'économie (67), la Commission essaya d'augmenter le pouvoir de contrôle de la concurrence que lui conféraient les textes et se mit à interpréter de manière restrictive les dispositions du traité régissant la matière. Elle présenta au Conseil, en 1973, une proposition de règlement relatif à la « réglementation du contrôle des concentrations » qui devait établir un régime de notification préalable et d'examen de la validité de chaque concentration au regard du droit, c'est-à-dire un régime identique à celui prévu par le traité CECA. Le projet n'a pas encore été adopté par les États membres malgré les nombreux amendements au texte original rédigés depuis lors (68).

N'ayant pu obtenir l'élargissement de ses pouvoirs de contrôle des concentrations dans le cadre de l'art. 86, la Commission s'est alors tournée vers l'art. 85 (*). Elle écarta de manière systématique, en cas de violation des dispositions de cet article, tout moyen de défense fondé sur une amélioration de l'efficacité ou sur les difficultés affectant certaines industries. Elle refusa d'accorder l'exemption prévue au paragraphe 3 dans trois décisions importantes :

(65) XIV^e Rapport sur la politique de concurrence, p. 87.

(66) XV^e Rapport sur la politique de concurrence, p. 89.

(67) I^{er} Rapport sur la politique de concurrence, p. 20 et II^e Rapport, pp. 10-11.

(68) Journal officiel des Communautés européennes (31 octobre 1970), p. C 92/1-7 ; JO CE (12-2-1982), p. C 36/3 ; et JO CE (23-2-1984) p. C 51/8.

(*) Sur la confirmation par la Cour de Justice des Communautés européennes des pouvoirs de contrôle de la Commission sur les concentrations par le biais de l'article 85, on se référera au récent arrêt dans l'affaire Philipp Morris (18 novembre 1987).

(60) Cf. IX^e Rapport sur la politique de concurrence, p. 75, paragraphe 121.

(61) VII^e Rapport sur la politique de concurrence, p. 180, paragraphe 259.

(62) Id. paragraphe 260. Voir également le VIII^e Rapport sur la politique de concurrence, dans son introduction, p. 11.

(63) Résolution du Conseil sur la politique de relance de l'acier (26-3-1981). Communiqué de presse du Conseil 5801/81.

(64) XI^e Rapport sur la politique de concurrence, pp. 70 à 72. Voir également le XII^e Rapport, p. 77 ; le XIII^e Rapport, p. 96, et le XIV^e Rapport, p. 85.



- (i) producteurs européens de fibres de polyester coupées (1972) ;
- (ii) Union professionnelle des utilisateurs belges de bois d'industrie (1975) ;
- (iii) Céruse (1978) (69).

Dans chacune de ces affaires, la Commission admit l'existence de difficultés économiques importantes et durables ou même d'une crise dans les secteurs d'activité concernés. Cependant, elle ne put accepter que les entreprises prennent l'initiative — au motif qu'elles connaissent des difficultés — de réglementer le marché par le biais d'une coordination des investissements (70), d'un plafonnement des prix, d'échanges d'information (71) ou bien d'établissement de contingents (72).

b) L'assouplissement de l'application de la réglementation existante

(i) Les cartels de crise

Cette attitude rigide fut abandonnée en 1982. Dans son XII^e Rapport sur la politique de la concurrence, la Commission établit des « Règles de concurrence et mesures de réduction de surcapacité structurelles » (73). Dès 1978, elle avait reconnu que les changements structurels étaient inévitables dans de nombreuses industries et qu'il lui appartenait de favoriser ces changements. A cette fin, elle entreprit de rédiger une « proposition de règlement sur les cartels de crise » qui établissait une immunité à l'égard de la législation sur la concurrence pour les opérations ayant pour but de réduire la surcapacité dans un secteur frappé par la récession économique. De telles opérations ne pourraient intervenir qu'après la décision du Conseil de reconnaître que le secteur d'industrie concerné est en crise (74). Cependant, ce projet n'a jamais abouti.

Le XII^e Rapport sur la politique de concurrence met clairement l'accent sur les préoccupations de la Commission à l'égard du chômage. Il décrit les conditions dans lesquelles les accords de coopération entre entreprises pour lutter contre les surcapacités, accords que l'on appellera plus tard « cartels de crise », seront considérés comme compatibles avec l'art. 85 du traité. Ces conditions sont les suivantes :

- (1) la réduction des capacités permet de prévoir une augmentation à terme du taux d'utilisation des équipements et donc un retour à la compétitivité ;
- (2) la participation équitable des utilisateurs aux avantages ;

(3) le caractère indispensable des restrictions pour atteindre les objectifs fixés et leur durée limitée à la période nécessaire pour atteindre ces buts ;

(4) les parties à l'accord n'acquiescent pas la possibilité d'éliminer la concurrence sur une part substantielle du marché ;

(5) les mesures envisagées doivent avoir pour effet de stabiliser l'emploi dans l'industrie concernée ;

(6) en tout état de cause, la fixation des prix, le contingentement, ou le partage du marché ne sont pas autorisés (75).

Depuis 1982, ces critères ont été utilisés pour quatre secteurs d'activité en crise. En 1983, les six plus grands producteurs de zinc sollicitent de la Commission une exemption au titre du paragraphe 3 de l'art. 85 pour un « accord de fermeture ». Aux termes de l'accord, chaque entreprise acceptait de fermer plusieurs unités de production et de s'abstenir d'en créer de nouvelles pour une durée déterminée. Cet accord reçut l'aval de la Commission. Cependant, il fut abandonné à la fin de 1983, au moment où les prix du marché remontèrent à un niveau satisfaisant.

En juillet 1984, une exemption fut accordée à l'industrie des fibres synthétiques (76). Dès 1970, ce secteur avait tenté de réduire les capacités excédentaires par l'intermédiaire d'un accord de coopération. Cependant, à l'époque, la Commission s'opposa à cette initiative au motif que les mesures envisagées avaient pour résultat de continger la production et la distribution. Le nouvel accord de 1982 était conforme aux critères fixés par le XII^e Rapport sur la politique de concurrence. La Commission a considéré qu'en dépit d'une éventuelle augmentation des prix à court terme, un accroissement de l'efficacité pouvait être atteint après une période d'une durée raisonnable. Bien plus, la concurrence n'était pas éliminée puisque : (i) il existait encore des concurrents réels ou potentiels puissants, en particulier parmi les firmes nord-américaines ayant des filiales en Europe, et (ii) les fibres naturelles telles que la laine et le coton constituaient des produits interchangeables non négligeables.

La décision de la Commission contenait une autre condition. Elle interdisait tout échange de données sur la production et la distribution soit directement, soit par l'intermédiaire d'une tierce partie (77). L'accord devait prendre fin au terme de l'année 1985.

Quelques jours plus tard, la Commission accepta un autre cartel de crise concernant, celui-là, la production du savoir-faire technique et l'achalandage de chlorure de

(69) Débats du Parlement européen, n° 154, 10 octobre 1972, pp. 40 sqq. *Bulletin des Communautés européennes*, n° 10 (1975), paragraphe 2104, pp. 25-26 ; et décision 79/90 de la Commission dans JO CE du 10 janvier 1979, n° L/21.

(70) Décision « Producteurs européens de fibres de polyester coupées », *Supra* note 69.

(71) Décision « Union professionnelle des utilisateurs belges de bois d'industrie », *Supra* note 69.

(72) Décision « Céruse », *Supra* note 69. Sur l'analyse de ces décisions, on consultera Focsaneanu : « Le droit de la concurrence face à la crise : la Commission des Communautés Européennes à la recherche d'une solution pour temps difficiles », *Revue du Marché commun*, n° 287, mai 1985, pp. 271 à 281 et en particulier p. 273.

(73) P. 43, paragraphes 38 à 41.

(74) « L'économie de l'Europe traverse une difficile période de transition. Les faiblesses structurelles sont devenues apparentes... Si un changement structurel est devenu essentiel pour atteindre un nouvel équilibre économique... le rôle de la Commission doit être par conséquent, être de promouvoir et d'organiser ce changement structurel dans un cadre qui soit acceptable au plan social ». Cf. VII^e Rapport sur la politique de la concurrence, « Introduction », p. 9. A propos du projet de 1978, on consultera Sharpe, « The Commission's Proposal on Crisis Cartels », *Common Market Law Review*, vol. XVII 1980, p. 75.

(75) XII^e Rapport sur la politique de concurrence, *Supra*, note 73.

(76) Décision 84/380/CEE dans JO CE n° L. 207, du 8 février 1984, pp. 17 à 25.

(77) Cf. Focsaneanu, *Supra*, note 72, p. 278.

polyvinyle entre BP Chemicals Ltd et Imperial Chemical Industries (RU) (78). Dans sa décision, la Commission reconnut expressément l'existence d'une crise dans la pétrochimie. Elle conclut à nouveau qu'une augmentation temporaire des prix était à la fois inévitable et indispensable pour atteindre les objectifs recherchés. Les bénéfices résultant de la stratégie de réduction coordonnée des capacités et de la spécialisation des compagnies dans certains produits devaient susciter des investissements en R & D propres à restaurer la capacité concurrentielle des entreprises.

La Décision ENI-Montedison (It.) de décembre 1986 (79), est l'exemple le plus récent de la politique menée par la Commission à l'égard des cartels de crise (80). Dans cette affaire, les deux firmes italiennes ont signé, à la fin de 1982, un accord par lequel elles organisaient la réduction des surcapacités pour tous les dérivés de la naphte grâce au troc des moyens de production, à des contrats de gestion et des contrats d'approvisionnement. L'accord conduisait à une spécialisation de fait de chaque partie. La fermeture coordonnée de plusieurs unités était également envisagée. Une fois de plus, la Commission jugea que les entraves à la concurrence résultant de cet accord étaient compensées par les bénéfices que les consommateurs et l'industrie dans son ensemble en tiraient. L'augmentation de l'efficacité se faisait bientôt sentir à travers l'accroissement du taux d'utilisation des équipements qui passa de 37,8 % à 76,6 % pour certains produits entre 1983 et 1984 (81). Les bénéfices en termes de R & D furent également substantiels. La Commission jugea enfin qu'en dépit d'une augmentation non négligeable de la part du marché géographique de ENI-Montedison à l'issue de cette opération, tant en Italie qu'à l'intérieur de la Communauté, l'existence de filiales de firmes non italiennes devait faciliter la pénétration des concurrents potentiels sur ce marché. Par conséquent, la concurrence n'était pas menacée. L'exemption de l'art. 85 paragraphe 3 a été accordée pour 15 ans mais les parties ont dû s'engager à informer la Commission de tout nouveau développement concernant l'accord.

(iii) Les exemptions « en bloc » de l'art. 85 paragraphe 3

Le second mécanisme de quelque importance mis en place par la Commission pour faire face au problème des industries en crise est celui des exemptions « en bloc » de l'art. 85 paragraphe 3 (82). Cette dernière disposition met à l'abri de l'interdiction du paragraphe 1 certains accords, décisions ou pratiques. Il appartient à la Commission de décider à quelles opérations est ainsi accordée une immunité. A partir de 1983, la Commission a régulièrement adopté des réglementations accordant automatiquement une exemption à toutes les entreprises qui se conformeraient aux conditions fixées par elle lorsqu'elles

procèderaient à certains types d'opérations de concentration. D'où leur désignation sous l'expression d'« exemptions en bloc ». Elles ont été utilisées pour les accords de vente exclusive et d'achat, les accords de distribution sélective dans certains secteurs, les accords de spécialisation, les accords de brevets et les entreprises conjointes de R & D. Cette procédure renforce la sécurité juridique des entreprises et permet d'éviter le recours long et compliqué à la demande d'attestation négative que suppose l'application normale de l'art. 85 paragraphe 3. Les réglementations applicables aux entreprises conjointes de R & D et aux accords de spécialisation présentent un intérêt particulier pour cette étude.

Le bloc d'exemptions concernant les accords de R & D fut adopté en décembre 1984 (83). Il couvre trois types d'accords : 1) les activités conjointes de R & D portant sur des produits ou des procédés et comportant l'exploitation conjointe des résultats de cette R & D ; 2) les activités conjointes de R & D pour des produits, sans exploitation commune des résultats ; et 3) l'exploitation conjointe des résultats des activités de R & D menées séparément par chaque firme.

L'expression « exploitation conjointe » couvre la fabrication conjointe mais non la distribution. Les parties doivent avoir accès à tous les résultats. Bien plus, l'exemption s'applique uniquement aux cas pour lesquels la production combinée des firmes concernées pour les produits pour lesquels ils sont concurrents au moment de l'accord et pour lesquels les activités de R & D engendreront une croissance de la production, n'excède pas 20 % du marché. L'exemption sera annulée automatiquement si au bout de 5 ans la production cumulée a dépassé le seuil des 20 %. Tout en paraissant identique au National Cooperative Research Act de 1984, cette réglementation s'en écarte sur plusieurs points. Tout d'abord, le mécanisme communautaire met à l'abri de toute poursuite judiciaire les firmes qui se conforment à la réglementation, tandis que le système américain ne protège les compagnies que d'un recours fondé sur l'illégalité *per se*. En second lieu, dans le NCRA, l'immunité accordée pour les « treble damages » ne garantit pas l'absence de poursuite sur la base du préjudice réel simple. Dans le système communautaire, aucune indemnisation ni amende ne sera imposée. En dernier lieu, aucune publication ou notification préalables des accords entre compagnies n'est requise par la réglementation européenne alors que l'immunité de poursuite pour « treble damages » n'est accordée que si ces accords ont été préalablement communiqués aux services compétents de l'administration américaine (84).

La réglementation de 1984 sur les accords de spécialisation concerne essentiellement les petites et moyennes entreprises. Ces accords peuvent être de deux sortes. Ils contiennent une obligation réciproque ou bien d'abandon-

(78) Décision 84/387/CEE (British Petroleum Co of London/Imperial Chemical Industries) dans JO CE n° L 212 du 8 août 1984.

(79) Cf. CCH Common Market Reports « New Developments » (12 mars 1987), pp. 12071 à 12081.

(80) Id. p. 12071.

(81) Id. p. 12078.

(82) Vogelaar, « The impact of the economic recession on the EEC Competition Policy (Part II) », dans *Swiss Review of International Competition*, vol. 26, p. 37 (février 1986).

(83) Réglementation n° 418/85. Cf. Overbury, « EEC Competition Law and High Technology » dans *Antitrust and Trade Policy in the US and the EEC*, Fordham University, School of Law, 1985, p. 474.

(84) Jacquemin and Spinoit, « Economic and Legal Aspects of Cooperative Research : a European View », dans *Antitrust and Trade Policy in the US and the EEC*, *Supra* note 83, pp. 487 à 518, et en particulier p. 515.



ner à l'autre partie le droit de fabriquer certains produits, ou bien de fabriquer conjointement les produits. Des limites sont imposées pour le chiffre d'affaires et pour les parts de marché (85).

(iii) Les entreprises conjointes

Étant donné la politique actuelle de la Commission destinée à accélérer les changements structurels en encourageant la coopération entre firmes, le système de l'entreprise conjointe a suscité un intérêt particulier ces dernières années. Il a été spécialement utilisé dans le secteur sensible de la haute technologie (86). En conséquence, le nombre des entreprises conjointes soit purement nationales, soit intracommunautaires a considérablement augmenté dans la Communauté (87).

Conclusion

La nouvelle politique de la Commission des Communautés Européennes à l'égard des industries en crise a déjà porté ses fruits dans la sidérurgie où les surcapacités ont été réduites de façon spectaculaire (88). Il est trop tôt pour évaluer les résultats de cette politique dans d'autres secteurs d'activité. Cependant, la Commission a adopté la plus grande souplesse afin de répondre au défi d'une dépression économique qui persiste. Il est intéressant de remarquer à cet égard que les solutions envisagées s'appuient sur l'art. 85 et non l'art. 86 qui couvre de façon

spécifique le cas des concentrations. Aussi constate-t-on qu'en Europe comme aux États-Unis les opérations de concentration au sens strict n'ont pas fait l'objet d'un régime d'exception général à la législation sur la concurrence quand il s'est agi de traiter du problème des industries en crise. Les cartels de crise, les entreprises conjointes ou les blocs d'exemptions pour des types particuliers d'accords, indiquent qu'une approche plus fonctionnelle que structurelle a été utilisée. L'exemption est limitée aussi bien dans le temps qu'à l'égard du type d'opérations concernées afin d'éviter que la concurrence ne soit indûment limitée ou faussée.

Les développements des dernières années témoignent de l'émergence de préoccupations similaires dans la Communauté et aux États-Unis. Même s'il existe des différences dans l'approche concernant ces problèmes, elles sont plutôt de nature quantitative que qualitative comme le montre l'exemple de la R & D. L'accent mis sur les entreprises conjointes, d'un côté de l'Atlantique, et sur les cartels de crise, de l'autre, pour porter remède aux industries en difficulté, l'absence de modification de la législation de base, de même que le contrôle confié aux services administratifs d'ordinaire chargés de l'application de cette législation, mettent en évidence un désir de ne pas s'écarter trop des règles fondamentales régissant la concurrence et qui ont subi avec succès l'épreuve du temps.

Janvier 1988

(85) Cf. Overbury, *Supra* note 83, p. 477.

(86) Cf. Caspari, « Joint Ventures : the Intersection of Antitrust and Industrial Policy in the EEC », dans *Antitrust and Trade Policy in the US and the EEC*, *Supra* note 83, pp. 449-464, et en particulier p. 451.

(87) *Id.* p. 452. Voir également le XII^e Rapport sur la politique de concurrence, p. 231 ; le XIII^e Rapport, p. 307 ; le XIV^e Rapport, p. 288 ; et le XV^e Rapport, pages 215-218.

(88) Selon le XV^e Rapport sur la politique de concurrence, la capacité de production avait été réduite de 31 millions de tonnes à la fin de 1985. Voir p. 14.

LE BUDGET COMMUNAUTAIRE SOUS ANALYSE SYSTÉMIQUE

DERNIÈRE PARTIE

René MILAS *

*Administrateur à la Commission des CE, Direction
Générale I. Relations extérieures*

SOMMAIRE

III^e partie. De la réforme du budget à une politique budgétaire commune.

1. Rappel des deux premières parties
 - 1.1. Le cadre institutionnel.
 - 1.2. L'application de l'analyse systémique au budget communautaire.
2. La réforme des finances communautaires
 - 2.1. Les perspectives financières 1988-1992.
 - 2.2. La maîtrise de la PAC.
 - 2.3. La réforme des fonds structurels
 - 2.4. Le budget.
3. Vers une politique budgétaire commune
 - 3.1. Les conditions techniques.
 - 3.2. Les conditions politiques.

Le dernier volet de ce tryptique sur le budget de la Communauté nous amène naturellement à la question du passage du stade des réformes budgétaires au stade d'une politique budgétaire commune. Mais auparavant, nous rappellerons brièvement les deux premiers volets de cette étude.

I. — Rappel des deux premières parties

1.1. Le cadre institutionnel

Nous avons constaté tout d'abord que le système institutionnel de la Communauté s'était modifié en raison de l'approfondissement des politiques communes et du passage du système des contributions nationales à celui des ressources propres, passage accompagné de la création d'une autorité budgétaire à deux branches (Conseil des ministres et Parlement européen).

Sur le plan institutionnel, les élargissements successifs de la Communauté et la révision du Traité par l'Acte unique n'ont pas amené des changements qualitatifs : les institutions et les règles du jeu institutionnel n'ont pas été substantiellement modifiées. La procédure législative, certes, progresse par l'extension du vote au Conseil, mais l'Acte unique institutionnalise la loi à option (reconnaissance de l'intérêt national) sous le contrôle de la Commission. La procédure législative est néanmoins alourdie par l'institutionnalisation de la concertation législative PE/Conseil/Commission — procédure de coopération. A aucun moment, les pouvoirs du Conseil des ministres n'ont été remis en cause. La Communauté est incapable de rouvrir le débat sur la nécessaire mais absente hiérarchie des compétences et des pouvoirs des différents Conseils des ministres.

Par contre, l'élargissement a eu un impact quantitatif sur le système budgétaire et un impact qualitatif sur les objectifs des politiques communautaires.

Une fois installés, les pouvoirs budgétaires du PE n'ont fait qu'exacerber les contradictions internes des systèmes

* Les opinions exprimées ici n'engagent que l'auteur.

Nota : les deux premières parties de cet article ont été publiées dans la *Revue du Marché Commun* n° 317, 1988, pp.287-296 et n° 318, 1988, pp. 347—356.



institutionnel et budgétaire. Les conflits ont été apparemment résolus par des solutions procédurales, mais leur résurgence indique que les causes institutionnelles et budgétaires des crises n'ont pas été traitées.

Le processus de réforme, engagé avec le mandat du 30 juin 1980 puis avec le Paquet Delors et les conclusions du Conseil européen de février 1988, semble ne pas pouvoir s'écarter de la politique des petits pas, en raison sans doute de l'échec des tentatives qualitatives du Parlement.

1.2. L'application de l'analyse systémique au budget communautaire

L'application de l'analyse systémique au budget de la Communauté avait pour objectif de montrer l'existence des corrélations de ce système avec les autres systèmes de la Communauté et l'existence de contraintes internes et externes à ce système budgétaire.

Les contraintes internes sont certainement plus évidentes :

- le choix des objectifs et des dépenses impliquées pour les politiques communes échappe au PE en raison de la non-coïncidence des pouvoirs législatif et budgétaire ;
- les ressources sont hypothéquées par le concept de dépenses obligatoires ;
- les autres politiques communautaires sont hypothéquées par l'insuffisance de ressources et par l'absence de volonté du Conseil pour en faire des politiques communes dont les dépenses seraient, elles aussi, obligatoires.

Les contraintes externes sont en général méconnues ou sous-estimées :

- ce sont les États qui décident d'ouvrir ou de fermer le robinet à ressources propres ;
- ce sont les États qui décident au sein du Conseil des objectifs des politiques de la Communauté ;
- ce sont les contraintes économiques nationales (dépenses publiques, fiscalité, choix libéraux ou interventionnistes) qui déterminent les options communautaires des États et qui pèsent sur le système budgétaire communautaire ;
- c'est aussi l'environnement international de la Communauté, caractérisé par le désordre monétaire et par la compétition économique et commerciale des blocs, régulée ou non par voie d'accords multilatéraux (désarmement des tarifs et des subventions), ou bilatéraux (limitation des échanges ou zones de libre échange).

Si le système budgétaire catalyse les contraintes endogènes et exogènes précitées, il ne produit pas l'hormone de croissance appelée « intérêt général communautaire ». Il est illusoire de croire que la législation adoptée par la Communauté, à de très rares exceptions, poursuit un tel intérêt. Aucune des réformes du système budgétaire n'a d'ailleurs retenu ce critère pour l'action de la Communauté.

La principale conclusion de l'analyse systémique est que le système budgétaire contient des mécanismes limitateurs des fonctions législatives et budgétaires, mais ils ne contiennent pas de mécanisme d'autorégulation et de synchronisation de ces fonctions.

Si le système budgétaire de la Communauté était une voiture, la direction serait indépendante des roues et la transmission de la force motrice ou le freinage des roues se ferait de manière asynchrone dans le temps et diffé-

renciée selon les roues. Il n'est donc pas étonnant que les passagers de la Communauté, les institutions et les États membres, ont par moment envie de tout arrêter et de ramener la voiture au garagiste.

Le paquet Delors vise à installer un poste de pilotage dans cette voiture, à partir duquel le ou les conducteurs pourront prévoir les besoins et les réactions de leur véhicule de manière à le garder sur la route jusqu'au bout du voyage.

II. — La réforme des finances communautaires

La réforme des finances communautaires est le dernier volet du triptyque politique de la Commission Delors (les deux autres ayant été l'adoption de l'objectif 1992 et de l'Acte unique). Cette réforme s'articule en partie sur une conception systémique comportant :

- une planification des objectifs et des ressources ;
- une programmation des choix budgétaires ;
- une réduction de l'emprise de certaines dépenses.

Les propositions présentées par la Commission portaient sur quatre volets :

- les perspectives financières pluriannuelles ;
- la maîtrise de la PAC ;
- la réforme des fonds structurels ;
- le budget.

Ces quatre volets étaient liés objectivement et cette liaison a brouillé les discussions au sein du Conseil et la concertation entre le Conseil et le PE. Le Conseil européen des 11-13 février 1988 a adopté à 99,5 %, dans ses conclusions, les propositions de la Commission (1).

Ces propositions ont été adoptées par le Conseil des Ministres du 24 juin 1988. Il s'agit notamment :

- du règlement n° 2048/88 relatif au financement de la PAC,
- du règlement financier n° 2049/88 relatif au budget général,
- du règlement financier n° 2050/88 relatif au FEOGA-Garantie,
- du règlement cadre n° 2052/88 sur la mission des fonds structurels,
- de la décision 88/376 relative aux ressources propres et,
- de la décision 88/377 concernant la discipline budgétaire, accompagnée de l'accord interinstitutionnel (2).

(1) Ces propositions sont résumées dans le document « Réussir l'Acte unique : une nouvelle frontière pour l'Europe » établi par le service du porte-parole de la Commission en juin 1987. Les conclusions du Conseil européen de février 1988 ont été présentées dans :

— Agence europe n° 4722 du 14.2.1988 ;
— Mémo-presse de la Commission 17/88 du 13.2.1988.

(2) Ces actes sont publiés au JOCE L. 185 du 15.7.1988.

2.1. Les perspectives financières 1988-1992

L'adoption du Paquet Delors par le Conseil européen des 11-13 février 1988 a été largement conditionnée par la présentation de ces perspectives financières pluriannuelles. Quoique rudimentaire, ce calendrier financier a au moins permis de faire comprendre aux États membres et au PE ce que seraient les conséquences à moyen terme de la réalisation des réformes et de l'Acte unique (voir tableau ci-dessous).

Dans la mesure où ces perspectives financières sont dorénavant portées par l'accord interinstitutionnel, lié à la décision 88/377/CEE sur la discipline budgétaire, le PE, le Conseil et la Commission y sont tenus. Bien que leurs pouvoirs budgétaires respectifs restent en l'état, ils devront être exercés dans les limites annuelles déterminées pour chaque objectif de dépenses. Ceci dit, ces perspectives ne sont pas rigides, puisque leur adaptation et leur révision est possible dans une limite maxima égale à la marge pour imprévus (0,03 % du PNB) mais non nécessaire. En effet, les perspectives demeurent d'application en cas de désaccord du PE et du Conseil sur leur adaptation et/ou sur leur révision. Cette sécurité automa-

tique, prévue au point E. 13 de l'accord, pourra cependant être utilisée, par le PE ou le Conseil, comme un moyen de bloquer la progression des dépenses pour une année déterminée ; il suffira de ne pas être d'accord avec l'autre Institution.

2.2. La maîtrise de la PAC

L'objectif est de contenir la croissance des DO et pour y parvenir, la Commission a proposé la stratégie suivante :

- réduire le niveau des prix et le niveau de l'intervention qui est devenue un débouché pour la production au lieu de n'être qu'un mécanisme de régulation ;
- rendre l'intervention plus sélective quant aux produits éligibles ;
- réduire la production par fixation de quotas ou de seuils contraignants ;
- stabiliser les OCM excédentaires par des taxes de co-responsabilité ;
- écouler les stocks dont la dépréciation est une perte sèche pour le budget ;
- soutenir directement le revenu des agriculteurs au lieu de soutenir l'industrie agro-alimentaire.

PERSPECTIVES FINANCIÈRES Crédits d'engagement

(En millions d'ÉCU — prix 1988)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. FEOGA-garantie	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Actions structurelles	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Politiques à dotation pluriannuelle (PIM, recherche) (1)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Autres politiques	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
dont DNO	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Remboursements et administration	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
dont déstockage	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Réserve monétaire (2)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
TOTAL	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
dont (3) : — Dépenses obligatoires	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
— Dépenses non obligatoires	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Crédits de paiement nécessaires	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
dont (3) : — Dépenses obligatoires	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
— Dépenses non obligatoires	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Crédits de paiement en % du PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Marge pour imprévus	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Ressources propres nécessaires en % du PNB	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

(1) Le chapitre F sur les prévisions budgétaires du conseil européen donne un montant de 2,4 milliards d'ÉCU (prix de 1988) pour les politiques à dotations pluriannuelles à l'horizon 1992. Les politiques en question sont la recherche et le développement et les programmes intégrés méditerranéens. Seules les dépenses pour lesquelles il existe une base juridique peuvent être financées sous cette ligne budgétaire. L'actuel programme-cadre fournit, en ce qui concerne les dépenses de recherche, une base juridique pour un montant de 863 millions d'ÉCU (en prix courants) en 1992. Le règlement relatif aux programmes intégrés méditerranéens fournit une base juridique pour un montant estimatif de 300 millions d'ÉCU en 1992 (prix courants).

Les deux branches de l'autorité budgétaire s'engagent à respecter le principe selon lequel tout crédit supplémentaire dans le cadre de ce plafond, pour 1990, 1991 et 1992, nécessitera une révision de l'actuel programme-cadre ou, avant la fin de 1991, une décision sur un nouveau programme-cadre, fondée sur une proposition de la Commission conformément aux dispositions législatives de l'article 130 Q de l'Acte unique européen.

(2) Définie en prix courants.

(3) Sur la base de la classification proposée par la Commission dans l'avant-projet de budget pour 1989. La décision nécessaire de l'autorité budgétaire sera mise en œuvre à titre d'ajustement technique conformément au paragraphe 9 de l'accord.

Source : JOCE L.185 du 15.7.1988, p 36.



La Commission a, à la suite du Conseil européen de février 1988, présenté au Conseil agricole les propositions de prix agricoles et de mesures connexes pour la campagne 1988/89, caractérisées par un gel ou une baisse des prix ainsi que par l'aménagement des mécanismes d'intervention (coresponsabilité) de manière à réduire la production agricole et la constitution d'excédents. En dépit de son objectif budgétaire et régulateur, le projet de taxe sur les matières grasses a été abandonné.

Le passage du système des avances au système des remboursements devrait également permettre de reserrer la gestion. La création d'une réserve monétaire devrait réguler les effets des variations du taux de change ECU/U\$ sur les DO.

Dans l'ensemble, la maîtrise des dépenses agricoles dépendra certes de la mise en œuvre de la réforme politique de la PAC, mais si la question budgétaire est une incitation à la réforme de la PAC, elle n'en est que l'accèssoire. A moins bien sûr que la Commission puisse lancer, sur la base du Livre Vert, une certaine forme de planification agricole claire et précise qui se raccorde à la planification économique générale et à la programmation pluriannuelle des choix budgétaires.

2.3. La réforme des fonds structurels

Il convient de noter tout d'abord que les fonds structurels n'ont pas tous été institués par le traité et qu'ils se sont développés de manière hétérogène. Depuis quelques années et sous l'effet des élargissements méditerranéens, l'action de ces fonds a connu une coordination sans cesse croissante dans le cadre d'actions régionales intégrées ou de programmes intégrés (3). Cette expérience a influencé les propositions de la Commission relatives à la réforme des fonds structurels (4).

Comme le notait, à juste titre, la Cour des Comptes des CE, la définition des priorités pour l'action du Fonds social européen (FSE) échappe au PE, dans la mesure où celui-ci ne détermine que le volume global de la dotation annuelle du FSE. « En effet, il ne peut modifier — pour un exercice donné — les orientations pour la gestion qui sont définies au début de l'exercice précédent, alors que le budget est fixé à la fin de l'exercice. Ainsi, la procédure qui découle du partage des pouvoirs entre les Institutions aboutit à ce que le Parlement, qui a le dernier mot sur le plan budgétaire, n'est pas à même de corriger les critères qui sont à la base du projet du budget » (5).

Ceci dit, on peut se demander si le PE ne peut plus désormais intervenir dans la définition des objectifs des fonds structurels. En effet, la réglementation communautaire relative à la mission des fonds fixe cinq objectifs prio-

ritaires, sur lesquels le PE a pu donner son avis (6). Cette réglementation institue une nouvelle étape dans la définition des missions des fonds, l'adoption d'un cadre communautaire d'appui aux plans nationaux de reconversion régionale et locale. La mise en œuvre de la réglementation, l'adoption du cadre d'appui y compris, sera effectuée par la Commission, assistée de trois comités correspondant aux objectifs (7). Le PE ne pourra donc pas influencer la détermination de ce cadre d'appui, sauf par le biais de l'examen du rapport annuel que la Commission présentera au Conseil et au PE sur l'application de la réglementation.

L'action des fonds se concentrera sur cinq objectifs prioritaires (réduction des déséquilibres régionaux, reconversion des zones industrielles en déclin, reconversion des agriculteurs affectés par la réforme de la PAC, lutte contre le chômage des jeunes et de longue durée). Chacun de ces objectifs sera programmé dans une enveloppe spécifique de crédits.

L'action des fonds se fera sur la base d'une planification des actions, d'une programmation et d'un suivi budgétaire :

- la *planification* sera décidée en concertation avec les États et les pouvoirs locaux et présentée dans un document, le *cadre communautaire d'appui* qui définira les priorités des actions pour chaque objectif, les actions à financer et leurs modalités techniques,

- la *programmation budgétaire* se réalisera d'une part, par une *prévision quinquennale* des besoins de crédits, avec une ventilation indicative des crédits d'engagements par objectif et d'autre part, via la prise en compte de cette ventilation des crédits lors de la confection de l'avant-projet de budget,

- le *suivi* des actions se fera par examen comparatif des évaluations ex ante/ex post de l'impact des actions ; l'exécution des crédits sera plus homogène d'un fonds à un autre tant au niveau de l'échelonnement des crédits de paiements et de la présentation des demandes de soutien que des modalités comptables de la gestion des crédits dissociés.

Le financement des fonds est doublé et atteindra en 1992 environ 14 millions d'ECU. Étant donné qu'il s'agit de DNO, leur croissance annuelle est limitée par le taux maximal d'augmentation prévu à l'article 203 paragraphe 9 du traité CEE. Ce taux résulte de trois variables de richesse (PNB, budgets nationaux, coût de la vie).

Or, il nous semble que compte tenu des objectifs de ces fonds structurels, cette méthode d'accroissement de leurs crédits n'est guère réaliste. En effet, l'accroissement de leurs crédits devrait plutôt être fonction de variables telles que :

- le taux de faillite ou de fermeture d'entreprises,
- le taux de chômage,
- le taux d'investissement public ou privé.

(3) Voir le rapport spécial 2/88 de la Cour des Comptes des CE sur l'approche intégrée dans le financement des actions à finalité structurelle JOCE C. 188 du 18.7.1988.

(4) Sur la réforme des fonds structurels, voir :
— le document COM (87) 376 final du 30.7.1987 ;
— Info-presse de la Commission - 40 du 23.3.1988 ;
— le document COM (88) 144 final du 25.4.1988 ;
— le règlement (CEE) 2052/88 du Conseil du 24.6.1988, précité note 2.

(5) Rapport spécial 1/88 de la Cour des Comptes des CE sur les procédures et systèmes communautaires et nationaux relatifs à la gestion du F.S.E. JOCE C. 126 du 16.5.1988, p. 4.

(6) Règlement (CEE) n°2052/88 du Conseil du 24 juin 1988, précité note 2.

(7) Voir par exemple, les articles 8 paragraphes 5 et 17 du Règlement (CEE) n° 2052/88.

De cette façon, l'aggravation des handicaps économiques aurait pour effet un accroissement des crédits destinés à combattre ces handicaps.

Notons pour conclure qu'il est probable que la sous-utilisation des crédits des fonds structurels se réduira sous l'effet conjoint de l'introduction d'une planification concernée, d'une programmation et d'un suivi budgétaire.

2.4. Le budget

La réforme du budget poursuit un double objectif de stabilité budgétaire : d'une part, des ressources suffisantes et employées efficacement et d'autre part, une gestion rigoureuse et transparente.

Pour les *ressources propres*, le Conseil des ministres a adopté la décision qui introduit la quatrième ressource propre, basée sur la prospérité des États membres en terme de PNB. Le taux de cette ressource devrait être de 1,4 % ; en contrepartie, le taux de la TVA communautaire serait ramené à 1 %. Cette décision sera soumise à la ratification par les parlements nationaux (8).

La décision 88/377/CEE du Conseil du 24 juin 1988 (9) soumet l'utilisation des ressources propres de la Communauté à une *discipline efficace et juridiquement contraignante* parallèlement aux efforts entrepris par les États membres en ce qui concerne leur propre budget. Faut-il voir dans ce parallélisme les prémices d'une politique commune en matière de finances publiques ? Sans doute ne s'agit-il que de la prise en compte par la Communauté des efforts budgétaires nationaux comme justification de sa propre discipline. Ceci dit, si dans le troisième considérant de la décision 88/377/CEE, le Conseil estime que la discipline budgétaire doit être appliquée à toutes les dépenses (sous-entendu aux DO et aux DNO), c'est parce qu'auparavant, il n'y avait de discipline que pour les DNO (article 203 paragraphe 9 du Traité). C'est sans doute pour

cela que l'essentiel de cette décision est de définir les modalités concrètes de la discipline des DO et de renvoyer, pour les DNO, à l'accord interinstitutionnel (point IV. 15 à 17).

Il convient de noter également que la décision 88/377/CEE introduit, à l'article 17, une procédure obligatoire de révision du budget et des prévisions budgétaires lorsque la mise en œuvre des décisions du Conseil conduit au dépassement des crédits inscrits au budget ou prévus dans les perspectives financières pluriannuelles. Est-ce que cela sous-entend, qu'en cas d'incapacité à réviser le budget (refus d'arrêter le budget par le PE) ou à réviser les prévisions budgétaires (refus de la Commission), la mise en œuvre des actes du Conseil, sources du dépassement, ne peut être effectuée ?

Les modalités de la discipline budgétaires peuvent se résumer de la façon suivante.

A) Pour les DO, la discipline des dépenses agricoles de garantie est réalisée par le respect d'une *ligne directrice agricole*, qui est un taux d'augmentation maximal des dépenses du FEOGA-Garantie. La base de calcul est constituée par les dépenses effectuées en 1988, soit 27,5 milliards d'ECU aux prix de 1988. Le taux maximal d'augmentation est alors limité à 74 % du taux de croissance du PNB communautaire au cours de la même période. Ce taux est relevé à 80 % si l'on tient compte du coût de la mise en jachère des terres agricoles (ce coût étant plafonné à 150 millions d'ECU aux prix de 1988). La ligne directrice agricole comprend également une réserve

(8) Décision 88/376/CEE, Erratum du Conseil du 24 juin 1988, précitée note 2.

(9) Décision 88/377/CEE du Conseil du 24 juin 1988, précitée note 2.

Méthode	DO	DNO	Ressources
Planification des objectifs et des mesures	—	Cadre d'appui communautaire	—
Perspectives financières 1988-1992	+	+	+
Prévisions budgétaires	3 ans	5 ans	1992
Enveloppe annuelle de crédits non contraignante (révisable)	Plafond pour les crédits d'engagement : 1,4 % du PNB		
Taux d'augmentation des dépenses	ligne directrice agricole : 74 à 80 % du taux d'augmentation du PNB	respect art. 203 par. 9	plafond 1,4 % PNB 1992
Système d'alerte au dépassement	+	—	—
Discipline matérielle	stabilisateurs agricoles	réduction surbudgétisation	—
Gestion : Commission États Régions	passage au système des remboursements + dépréciation stocks	respect annualité	réserve monétaire pour DO
Procédure de décision	concertation, décision commune PE/Conseil pour adaptation/révision des perspectives financières		



pour les dépenses liées à la dépréciation des stocks agricoles. Cette réserve est affectée, car elle ne peut être utilisée à d'autres fins. Son montant sera de 1,2 milliard d'ECU en 1988 et de 1,4 milliard d'ECU par an pour la période 1989-1992.

Ceci dit, la décision 88/377/CEE ne prévoit pas de mécanisme de garantie du respect de la ligne directrice agricole par le Conseil. Si l'article 5 alinéa 2 s'impose clairement à la Commission, qui doit respecter la ligne directrice dans ses propositions de prix, il n'en va pas de même pour le Conseil, puisque la décision prévoit qu'en cas de dépassement des coûts proposés la Commission demande la convocation d'une session spéciale du Conseil. Cette procédure est une reprise de l'article 3 des conclusions du Conseil du 4 mars 1984. La pratique en a montré la fiabilité. Toutefois, dans la mesure où la discipline est désormais portée par un acte contraignant pour les Institutions et les États membres, il n'est pas exclu que l'une des Institutions ou un État membre n'introduise un recours en annulation des réglementations du Conseil fixant les prix agricoles. On peut se demander si la Cour de Justice des CE usera de sa compétence de pleine juridiction pour réviser les actes du Conseil ou si elle se limitera à constater la nullité partielle des actes pour le seul dépassement de la ligne directrice agricole.

B) Pour les DNO, nous avons noté que la décision 88/377/CEE renvoyait au point IV (paragraphe 15 à 17) de l'accord interinstitutionnel, qui stipule dès son point I.3 qu'il n'affecte pas les compétences budgétaires respectives des Institutions, telles que définies par le Traité (voir l'article 203 paragraphe 9).

En outre, le point IV.15 stipule que les taux maximaux d'augmentation des DNO « procéderont des budgets établis dans les limites des plafonds des perspectives financières ». Le taux maximal d'augmentation n'est pas directement plafonné, ce sont les budgets annuels. Le PE conserve donc en principe le plein usage de sa marge de manœuvre pour chaque budget annuel, mais cet usage est limité par le plafond déterminé par les perspectives financières pluriannuelles. Le point II.7 de l'accord interinstitutionnel implique que le PE devra désormais utiliser sa marge de manœuvre à l'intérieur du plafond annuel.

La gestion et le contrôle dépendront essentiellement de la politique de la Commission et de l'influence/menace du PE. La révision de la réglementation financière sera nécessaire pour mettre en œuvre la réforme des fonds structurels et pour adapter la présentation du budget.

En conclusion, la mise en œuvre de la réforme du budget devrait être parallèle à la mise en œuvre des réformes de la PAC et des fonds structurels et de l'introduction d'une nouvelle ressource propre.

III. — Vers une politique budgétaire commune

La Communauté commence à s'engager sur la voie d'une politique budgétaire, qui rejoint les préoccupations des politiques nationales de dépenses publiques. Le budget communautaire peut devenir un instrument de politique économique à part entière. Si à l'origine, les auteurs du traité avaient conçu le budget comme un appendice

fonctionnel, trente années de croissance et d'intégration leur ont réservé des surprises.

Le mérite de cet appendice a été de révéler les excès et les carences de la Communauté. Il revient à la Commission Delors d'avoir su mettre en valeur la fonction instrumentale de cet appendice, la solidarité entre États membres, dans le cadre d'un système digestif plus large, l'ensemble des politiques de la Communauté. Les propositions de la Commission vont dans le sens d'une purge et d'une diète combinées. Mais la purge et la diète ne suffisent pas, à elles seules, pour que la Communauté développe une politique budgétaire commune.

Plutôt que de conclure, nous avons relevé un certain nombre de conditions théoriques d'une telle évolution.

3.1. Les conditions techniques

La première condition est l'élaboration d'un Plan. Ce plan de développement économique de la Communauté devrait être adopté par les trois niveaux décisionnels de la Communauté : régions, États, institutions communes.

La seconde condition prolonge la première. Le Plan doit être traduit en un programme législatif et budgétaire pluriannuel contraignant pour les niveaux décisionnels.

La troisième condition est la transparence de la politique budgétaire, atteinte par une présentation budgétaire lisible par les citoyens et segmentée en budgets-annexes au besoin. Et l'on peut bien imaginer qu'à chaque discours de programme politique de la Commission devant le PE soit également joint un programme législatif et un programme budgétaire, comme cela est d'usage dans d'autres systèmes fédéraux.

La dernière condition, c'est l'harmonisation des procédures nationales et communautaires des dépenses publiques qui devrait faciliter l'exécution des dépenses communautaires et assurer l'égalité réelle du citoyen communautaire devant la loi et le budget.

Jusqu'à présent, la Communauté a abordé ce problème sous l'angle de la convergence des politiques économiques nationales et sous l'angle du régime des aides d'État (dépenses publiques) et des taxes d'effet équivalent (fiscalité).

Au moment où le président Delors se félicite du déblayage du terrain par le Conseil européen de février 1988, certains lui demandent ce qu'il construira sur ce terrain. Bien que l'objectif 1992 ne soit pas un plan de construction, les réformes de la PAC, du budget et des finances de la Communauté sont les prémices d'un tel plan et l'on peut y trouver de la méthode et l'esquisse d'une approche systémique et planificatrice.

Cette approche se retrouve également dans le concept de *stratégie communautaire pour la croissance et l'emploi*, adopté par le Conseil avec le Rapport économique annuel 1985-1986. Cette stratégie vise principalement l'amélioration des termes de l'échange et des conditions de l'offre et de la demande intérieure. La Commission n'est guère explicite lorsqu'elle considère que la mise en œuvre de cette stratégie s'appuiera sur une politique des finances publiques (10). Il est évident que les États membres utili-

(10) Voir les points 1.7 et 4.2 du Rapport économique annuel 1986-1987. Série Économie Européenne n° 30, novembre 1986, p. 12 et p. 52.

sent, à divers degrés et selon des options politiques nationales, leurs finances publiques comme l'instrument d'intervention sur la croissance et l'emploi. Les priorités des finances publiques nationales sont toutefois similaires : réduire le déficit et la dette publique. Les divergences se situent au niveau des moyens et des mesures utilisées pour atteindre ces objectifs. Or, la Communauté leur offre l'opportunité de mettre en commun leurs moyens d'amélioration des conditions de l'offre et de la demande interne. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'interdépendance des investissements nationaux et communautaires relatifs aux infrastructures, à la recherche et au développement technologique et à l'éducation transfrontalière. L'on comprend mieux aussi le rôle du cadre communautaire d'appui aux plans nationaux de reconversion dans le cadre de la concentration des moyens des fonds structurels de la CEE et des moyens nationaux. Les exemples de synergie ne manquent pas dans les domaines précités (tunnel sous la Manche, TGV, ESPRIT, EUREKA, etc.). Les actions structurelles financées à partir du budget communautaire sont donc un incitant important dans les choix des États membres (mais attention à l'esprit de juste retour). Si l'on retient 50 % comme taux de participation de la Communauté aux mesures nationales de relance de la croissance et de l'emploi, ce sont environ 35 milliards d'ECU qui seront dépensés, en 1992, par les douze États membres, c'est-à-dire plus que le budget général de la CEE en 1984.

Le budget de la Communauté a donc un rôle d'incitant de l'ajustement structurel et de la convergence des économies nationales. Le budget communautaire est au service de cette stratégie de croissance et l'on peut se demander si le moment n'est pas venu d'aller plus avant et de définir une politique communautaire en matière de finances publiques.

3.2. Les conditions politiques

La première condition sera sans doute la plus amère. Les États membres doivent transférer à la Communauté, non pas des ressources propres, mais une compétence fiscale propre et autonome (distante de la fiscalité nationale), permettant à celle-ci de se donner les moyens de ses politiques.

La seconde condition est qu'il n'y aura pas d'impôt communautaire sans une extension des pouvoirs du PE

qui, à tout le moins, devrait codécider de la loi avec le Conseil pour les DNO dans un premier temps puisque le PE détient le dernier mot en matière de DNO.

La troisième condition résulte des deux premières. Le traité doit être révisé et comporter une disposition interdisant au législatif/budgétaire de créer des dépenses nouvelles sans économies ou recettes fiscales correspondantes.

La dernière condition s'impose d'elle-même. Des sanctions efficaces doivent viser l'exécutif (Commission, États membres, pouvoirs locaux) en ce qui concerne l'exécution de la loi et du budget.

L'argument de l'inopportunité politique immédiate de la révision des traités, pour créer de telles conditions, ne fera pas obstacle à leur inscription dans les projets constitutifs du PE.

Conclusion

Il nous paraît utile de rappeler que l'application du concept de système, à la Communauté européenne et à la question budgétaire en particulier, permet de mettre en évidence les contraintes internes de l'équilibre et les interrelations du système avec son environnement. Cette démarche peut mettre aussi en évidence les besoins en mécanismes de régulation des contraintes tant endogènes qu'exogènes. S'il est vrai que le système budgétaire a évolué et s'est adapté, en est-il de même pour son environnement immédiat ? Ce dernier a-t-il subi les effets ou l'influence du système budgétaire ? Si cela était le cas, ce serait le signe que le budget de la Communauté tend à devenir un instrument de politique économique communautaire. La prochaine étape devrait être son articulation sur les politiques budgétaires des États membres. A moyen terme, cette évolution est inéluctable car sur le plan technique et sur le plan politique, elle permettra d'une part, de réaliser des économies d'échelle sur les dépenses publiques nationales et sur la charge fiscale et d'autre part, un gain de compétitivité internationale des opérateurs économiques situés dans la Communauté.



COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

Lors de sa session du 27 mai 1988, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement néerlandais, Monsieur A.-A. Westerlaken membre titulaire du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail* en remplacement de Monsieur D. Van de Kamp pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

Lors de sa session du 31 mai 1988, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, Monsieur Tony Briscoe membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail* en remplacement de Madame C. Carroll pour la durée du mandat de celle-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

Lors de sa session du 30 juin 1988, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, M. Ray Tumulty, membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail* en remplacement de M.-M. Cassidy, membre suppléant démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

Comité économique et social

Lors de sa session des 20/21 juin 1988, le Conseil a nommé, sur proposition de la Représentation Permanente de l'Espagne, M. Fernando Panizo Arcos membre du *Comité économique et social* en remplacement de Mme Isabel Martin Castella, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celle-ci restant à courir, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

Lors de sa session du 30 juin 1988, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement portugais, Dr José Telles, membre du *Comité économique et social*, en remplacement du Dr Manuel Sa Continho de Lancastre, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

TRINITÉ ET TOBAGO

Le 21 juin 1988, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Terrence Baden-Semper, désigné par le gouvernement de la République de la Trinité et Tobago, comme Chef de la Mission auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Maurice O. St. John.

ANGOLA

Le 4 juillet 1988, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Emilio José De Carvalho Guerra, désigné par le gouvernement de la République populaire d'Angola, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Madame l'Ambassadeur Noémia Gabriela de Almeida Távora.

KENYA

Le 4 juillet 1988, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Francis Kirimi Muthaura, désigné par le gouvernement de la République du Kenya, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Joseph W.-N. Nyagah.

II. — Activités communautaires

CONSEIL EUROPÉEN DE HANOVRE (27 ET 28 JUIN 1988) CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE

MISE EN ŒUVRE DE L'ACTE UNIQUE EUROPÉEN

Le Conseil européen se félicite de l'évolution constructive des relations entre les institutions communautaires constatée ces derniers mois et souligne l'importance politique que revêt l'accord interinstitutionnel conclu entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

Une association plus étroite du Parlement européen aux décisions du Conseil dans cette phase de pleine réalisation du marché intérieur et de progrès vers l'Union européenne apparaît nécessaire dans le but d'assurer non seulement un meilleur équilibre institutionnel, mais aussi une meilleure compréhension des décisions communautaires de la part des citoyens de la Communauté.

1. ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTERIEUR

Le Conseil européen estime que cet objectif majeur fixé par l'Acte unique a désormais atteint un seuil d'irréversibilité, notamment auprès des acteurs de la vie économique et sociale.

Les résultats des études effectuées pour évaluer les avantages du marché unique confirment que sa réalisation offre à la Communauté un considérable potentiel de croissance et d'augmentation de l'emploi.

Le Conseil européen relève que plus d'un tiers des mesures programmées dans le Livre blanc de la Commission sont déjà approuvées. Le Conseil considère comme particulièrement encourageant que des décisions aient été prises ou soient en voie de l'être dans des domaines stratégiques tels que : la libération totale des mouvements de capitaux, la reconnaissance mutuelle des diplômes, l'ouverture des marchés publics, les assurances ainsi que les transports routiers et aériens. Le Conseil européen a noté que ces progrès ont été rendus possibles par la pleine utilisation des procédures de vote prévues dans l'Acte unique européen.

Le Conseil européen souligne qu'il convient de progresser de manière équilibrée sur la voie de la réalisation du marché unique ; il aura un débat approfondi lors de sa réunion de Rhodes sur le rapport prévu par l'Acte unique sur l'état d'avancement des travaux en vue de respecter l'échéance du 31 décembre 1992. Il note qu'à la fin de 1988, la Commission aura présenté l'essentiel des propositions prévues dans son Livre blanc.

Lors de sa réunion de Bruxelles, en juin 1987, le Conseil européen s'est mis d'accord sur un certain nombre de décisions particulièrement importantes à prendre dans les douze mois suivants. Ces décisions sont à présent adoptées. Le Conseil européen est maintenant convenu, conformément au calendrier prévu par le Livre blanc, que les décisions en vue de l'achèvement du marché intérieur devraient être prises dès que possible, notamment dans les domaines suivants : achèvement du marché intérieur dans les domaines des marchés publics, de la banque et des autres services financiers, rapprochement des normes et propriété intellectuelle.

Le Conseil européen a été d'accord pour estimer qu'il est nécessaire de faciliter la coopération entre les entreprises dans toute la Communauté et il invite le Conseil à examiner le mémorandum de la Commission concernant le statut de la société européenne et les propositions qui lui seront par la suite soumises à cet effet.

En ce qui concerne la mesure dans laquelle une harmonisation est nécessaire dans le domaine fiscal pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur conformément à l'article 99 du traité, le Conseil européen note avec satisfaction que le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances procède actuellement à un

examen approfondi des propositions de la Commission. Il a également noté que la Commission ferait rapport au Conseil des ministres de l'Économie et des Finances sur le problème qui se pose au Danemark à propos de certains dégrèvements fiscaux.

Dans le contexte de la directive sur les mouvements de capitaux, le Conseil européen a souligné l'importance des décisions prises le 13 juin 1988 dans le cadre du Conseil des ministres de l'Économie et des Finances, aux termes desquelles la Commission transmettrait avant le 31 décembre 1990 à ce Conseil des propositions visant à supprimer ou à atténuer les risques de distorsion, d'évasion et de fraude fiscales liés à la diversité des régimes nationaux concernant la fiscalité de l'épargne et à contrôler l'application de ces régimes ; le Conseil européen a également pris acte de ce que le Conseil des ministres de l'Économie et des Finances statuerait sur ces propositions d'ici le 30 juin 1989, eu égard au fait que toute décision communautaire en matière fiscale doit être adoptée à l'unanimité.

Le Conseil européen a examiné la situation dans le domaine des moyens de communication audiovisuels. Il a été d'accord pour estimer qu'il est de la plus haute urgence pour la Communauté que la production européenne de programmes audiovisuels reflète la richesse et la diversité de la culture européenne atteigne un niveau plus conforme à la capacité de radiodiffusion et de télédiffusion de l'Europe. Il invite le Conseil des affaires culturelles à attacher une importance particulière à cette question. Il estime qu'il convient d'examiner d'urgence la possibilité de créer un projet EUREKA dans le domaine audiovisuel. Il convient de veiller à une bonne coordination avec les travaux du Conseil de l'Europe.

Le marché intérieur ne devrait pas se refermer sur lui-même. Conformément aux dispositions du GATT, la Communauté devrait être ouverte aux pays tiers et doit le cas échéant négocier avec ces pays afin d'assurer l'accès des exportations communautaires à leur marché ; il veillera à préserver l'équilibre des avantages accordés tout en respectant l'unité et l'identité du marché intérieur de la Communauté.

Le Conseil européen souligne l'importance que revêtent, dans le contexte de la progression vers le marché unique, une croissance économique soutenue, la poursuite de la coopération technologique et le succès de la mise en œuvre des dispositions de l'Acte unique relatives à la cohésion.

2. EUROPE DES CITOYENS

Le Conseil européen a souligné l'importance que revêt l'élimination des obstacles à la libre circulation des personnes. Il souligne également la nécessité d'intensifier et d'élargir la coopération entre les administrations nationales en étroite collaboration avec la Commission de manière à garantir l'adoption de mesures efficaces pour combattre le terrorisme, la toxicomanie et le crime organisé.

3. VOLET SOCIAL

Le Conseil européen souligne l'importance que revêtent les aspects sociaux de la progression vers les objectifs de 1992.

Il note que l'achèvement du grand marché unique offre la meilleure perspective, grâce à la suppression des entraves à la croissance, de promouvoir l'emploi et d'accroître la prospérité générale de la Communauté au bénéfice de tous ses citoyens.

Le Conseil européen considère que le marché intérieur doit être conçu de manière à profiter à tous les citoyens de la Communauté. A cette fin, il est nécessaire non seulement d'améliorer les conditions de travail et le niveau de vie des salariés mais aussi d'assurer une meilleure protection de la santé et de la sécurité des travailleurs sur leur lieu de travail. Il souligne que les mesures à prendre ne réduiront pas le niveau de protection déjà atteint dans les États membres. Il se félicite des initiatives qui ont déjà été prises sur la base des dispositions du traité, et notamment de l'article 118 A, et il invite la Commission et le Conseil à poursuivre dans cette direction.



Le Conseil européen considère que la réalisation du grand marché doit aller de pair avec une amélioration de l'accès à la formation professionnelle, y compris la formation en alternance, dans tous les États membres. Dans cet esprit, le Conseil européen invite la Commission à intensifier son dialogue avec les partenaires sociaux. Dans ce contexte, il a exprimé le souhait que les conditions d'une reconnaissance mutuelle des diplômes soient réunies. Il souligne l'importance de l'information et de la consultation des partenaires sociaux tout au long de la réalisation du marché unique. Dans ce contexte, il convient de tenir particulièrement compte de l'article 188 B. La Commission élaborera une étude comparative des réglementations appliquées dans les différents États membres en matière de conditions de travail.

4. PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil européen a exprimé ses préoccupations au sujet des dangers qui menacent l'environnement en général et en particulier ceux causés par la pollution de l'air et des eaux. Il a pris acte des résultats positifs auxquels a récemment abouti le Conseil « Environnement » et a invité la Commission et le Conseil à intensifier leurs efforts en vue d'améliorer les moyens de combattre et de prévenir la pollution de l'air et des eaux. Il s'est félicité des conclusions adoptées lors du sommet économique mondial de Toronto, le 21 juin 1988. Le principe selon lequel les considérations d'ordre écologique doivent être intégrées dans tous les domaines qui font l'objet de décisions de politique économique est conforme à l'objectif de l'Acte unique européen en matière d'environnement.

Le Conseil européen a invité la Commission à préparer des propositions en vue de mesures concrètes pour la mise en œuvre de la contribution de la Communauté à la coopération internationale évoquée à Toronto.

5. UNION MONÉTAIRE

Le Conseil européen rappelle qu'en adoptant l'Acte unique les pays membres ont confirmé l'objectif de réalisation progressive de l'union économique et monétaire.

Ils ont donc décidé d'examiner, lors du Conseil européen de Madrid, en juin 1989, les moyens de parvenir à cette union.

A cette fin, ils ont décidé de confier à un comité la mission d'étudier et de proposer les étapes concrètes devant mener à cette union.

Ce comité sera présidé par Jacques Delors, président de la Commission européenne.

Les chefs d'État et de gouvernement sont convenus d'inviter le président ou le gouverneur de leur banque centrale à participer aux travaux du comité à titre individuel. Celui-ci comprendra également un autre membre de la Commission européenne et trois personnalités désignées d'un commun accord par les chefs d'État et de gouvernement. Ils sont convenus d'inviter :

- M. Niels Thygesen, professeur d'économie à Copenhague,
- M. Lamfalussy, directeur général de la Banque des règlements internationaux à Bâle, professeur d'économie à l'université catholique de Louvain-la-Neuve,
- M. Miguel Boyer, président de la « Banco Exterior de España ».

Le Comité devra avoir terminé ses travaux en temps utile pour permettre aux ministres de l'économie et des finances d'en examiner les résultats avant les délibérations du Conseil européen de Madrid.

PRÉSIDENCE DE LA COMMISSION

Le Conseil européen, après consultation du président et du bureau élargi du Parlement européen, est convenu de renouveler le mandat de Monsieur Jacques Delors en tant que président de la Commission.

COOPÉRATION POLITIQUE EUROPÉENNE

1. RELATIONS EST-OUEST

Le Conseil européen a noté que les relations Est-Ouest sont entrées dans une phase plus dynamique. Dans ce processus, les Douze sont résolus à continuer de jouer un rôle actif, ils voient avec satisfaction dans le sommet de Moscou la preuve qu'un climat de confiance et de coopération accrues a maintenant été établi dans les relations entre les États-Unis et l'Union soviétique.

Les Douze sont encouragés par les récents progrès accomplis dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement. Ils soulignent leur volonté d'œuvrer pour assurer la progression des négociations actuelles et futures en vue de parvenir à la stabilité à un niveau plus bas d'armements. Le principe de réductions asymétriques défini dans le traité FNI et les dispositions en matière de vérification constituent des précédents précieux.

Les Douze s'attendent également à des progrès continus vers la solution pacifique de conflits régionaux, le respect universel des droits de l'homme fondamentaux et le libre échange de personnes et des idées.

Le Conseil européen accueille favorablement l'attitude actuelle plus ouverte des pays d'Europe de l'Est dans leurs contacts économiques avec l'Ouest dont témoignent l'instauration et le développement de relations avec la Communauté. Ceci devrait être encouragé en tant que contribution à l'ouverture plus grande de leurs économies et de leurs sociétés. La conférence économique Est-Ouest proposée par les Douze lors de la Réunion de Vienne sur les suites de la CSCE servira également cet objectif.

Le Conseil européen lance un appel aux autres États participant à la CSCE pour qu'ils unissent leurs efforts afin de conclure la réunion de Vienne par un document substantiel et équilibré permettant de réaliser des progrès significatifs dans tous les domaines, en particulier en ce qui concerne la dimension humaine. Le projet de document de clôture proposé le 13 mai par les États neutres et non alignés offre une base appropriée pour élaborer un tel document. Une conclusion satisfaisante de la réunion de Vienne rendra possible l'ouverture rapide de négociations par la stabilité conventionnelle en Europe, qui est la question clé de la sécurité européenne, visant l'établissement d'un équilibre stable et sûr de forces conventionnelles en Europe à un niveau plus bas, et sur un ensemble additionnel de mesures de confiance et de sécurité, ainsi que d'autres propositions de suivi soutenues par les Douze.

2. AFGHANISTAN

Le Conseil européen lance un appel à toutes les parties concernées pour qu'elles mettent pleinement en œuvre un processus de paix engagé par les accords de Genève sur l'Afghanistan. Il s'attend à ce que l'Union soviétique achève le retrait de ses troupes conformément à ces accords. Il soutient tout effort visant à l'établissement d'un gouvernement représentatif, constitué dans un processus d'autodétermination, où la Résistance doit jouer pleinement son rôle.

Le Conseil européen déclare que la Communauté et ses États membres sont prêts à fournir une aide humanitaire dans le cadre du programme dont la mise en œuvre doit être assurée par le coordinateur des Nations Unies, des ONO et le CICR, en vue du rapatriement volontaire et de la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées.

La Communauté et ses États membres sont également disposés à fournir une aide à la reconstruction de l'Afghanistan après la constitution d'un gouvernement représentatif et l'instauration de la paix intérieure.

3. MOYEN-ORIENT

Le Conseil européen a exprimé sa préoccupation devant le regain de tension au Moyen-Orient. Le *statu quo* dans les territoires occupés

n'est pas tenable. Sur la base de leurs positions bien établies, les Douze continueront à œuvrer vers la convocation rapide, sous l'égide des Nations Unies, d'une Conférence internationale de paix, qui constitue le cadre approprié pour les indispensables négociations entre les parties directement concernées, et qui est essentielle pour parvenir à une paix globale, juste et durable dans la région. Les Douze soutiendront toutes les initiatives tendant vers ce but.

La guerre qui se poursuit entre l'Irak et l'Iran met en danger la sécurité et la stabilité de toute la région. Les Douze déplorent que, presque un an après son adoption à l'unanimité par le Conseil de sécurité des Nations Unies, la résolution 598 n'ait pas encore été mise en œuvre. Ils continueront à soutenir les efforts déployés par le secrétaire général des Nations Unies en vue d'obtenir sa mise en œuvre rapide et entière. Les Douze condamnent l'utilisation d'armes chimiques et renouvellent leur engagement de soutenir le principe de la liberté de navigation dans le Golfe.

Les Douze demeurent profondément préoccupés par la situation au Liban. Ils confirment l'importance qu'ils attachent à ce que les élections présidentielles aient lieu dans l'ordre et la légalité. Ils rappellent également leur soutien à la FINUL et réitèrent leur appel pressant pour la libération immédiate de tous les otages actuellement détenus au Liban.

Le Conseil européen se félicite de la signature récente de l'accord de coopération avec le Conseil de coopération du Golfe et l'intensification des relations avec ses membres. Il accueille favorablement aussi la récente réunion de la troïka dans le cadre du dialogue euro-arabe, et exprime l'espoir que ceci mènera à une coopération de plus en plus productive.

4. AFRIQUE DU SUD

Le Conseil européen a noté avec une grande préoccupation que les relations entre les Douze et l'Afrique du Sud risquent de se détériorer encore davantage. Dans ce contexte il lance un appel pressant pour que toutes les voies légales disponibles en Afrique du Sud, y compris si nécessaire l'application d'une mesure de grâce par le président Botha, soient utilisées afin d'empêcher l'application de la peine de mort aux six de Sharpeville.

Le 18 juillet, Nelson Mandela aura 70 ans. Le Conseil européen demande instamment aux autorités sud-africaines de le libérer ainsi que tous les autres prisonniers politiques.

Le Conseil européen confirme que, s'il devait être promulgué, le projet de loi visant à priver les organisations anti-apartheid qui luttent pour des changements pacifiques du soutien financier de l'étranger pèserait encore plus sur les relations entre les Douze et l'Afrique du Sud.

5. AFRIQUE AUSTRALE

Les Douze rappellent leur position constante concernant la Namibie et soutiennent les efforts en cours, qui visent à instaurer la paix en Angola et à obtenir l'indépendance pour la Namibie sur la base de la résolution 435 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

6. AMÉRIQUE LATINE

Le Conseil européen a débattu de la situation en Amérique latine et a souligné l'importance primordiale du régime démocratique et du fonctionnement normal des institutions démocratiques, facteurs clés de stabilité dans le subcontinent. Il est indispensable que l'on poursuive le processus de paix en Amérique centrale afin d'assurer la paix, la justice et le respect des droits de l'homme dans l'ensemble de la région. Les Douze demeurent résolus à continuer d'apporter leur soutien à ce processus.

MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES

Suite au consensus dégagé les 13/14 juin 1988 au Conseil des Affaires générales sur l'ensemble des textes qui lui ont été soumis

dans le cadre de la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988, et après l'accomplissement de toutes les procédures préalables à l'adoption formelle de ces textes — notamment le déroulement et la clôture d'une procédure de concertation avec le Parlement européen le 20 juin 1988 sur l'ensemble du dossier, le Conseil a adopté le 24 juin 1988 formellement les actes suivants :

Ressources propres

— décision relative au système des ressources propres des Communautés ;

— modalités d'application concernant le mode de calcul, de financement, de versement et de budgétisation de la correction des déséquilibres budgétaires ;

— projet de budget rectificatif et supplémentaire pour 1988 ;

— accord intergouvernemental prévoyant le versement de montants nécessaires pour équilibrer le budget général des Communautés européennes pour l'exercice budgétaire 1988 — confirmation des chiffres révisés.

Discipline budgétaire

— décision concernant la discipline budgétaire et

— décision de publier le texte de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, déjà approuvée par le Parlement européen et le Conseil.

Règlement financier

— règlement modifiant le règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés européennes.

Règlements agricoles financiers

— règlement modifiant le règlement (CEE) n° 729/70 relatif au financement de la politique agricole commune ;

— règlement modifiant le règlement (CEE) n° 1883/78 relatif aux règles générales sur le financement des interventions par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie » ;

— règlement relatif à l'octroi d'une compensation financière au royaume d'Espagne et à la République portugaise par suite de la dépréciation de certains stocks de produits agricoles.

Actions structurelles

— règlement concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants ;

— règlement relatif à un concours financier en faveur du Portugal pour un programme spécifique de développement industriel (PEDIP).

ACTIONS EN MATIÈRE CULTURELLE

Le Conseil et les Ministres responsables des Affaires culturelles réunis au sein du Conseil le 27 mai 1988, ont examiné l'organisation future de leurs travaux, ainsi que les actions futures prioritaires en matière culturelle.

Ils ont adopté une résolution sur le premier aspect (annexe I) qui prévoit notamment l'instauration d'un Comité des Affaires culturelles en vue de l'examen de propositions dans ce domaine. En ce qui concerne le deuxième aspect, ils ont adopté des conclusions (annexe II) accordant la priorité, sans préjudice des actions qu'ils



considèrent souhaitables dans d'autres domaines, aux secteurs suivants :

- la promotion du secteur européen de l'audiovisuel ;
- le secteur du livre ;
- la formation dans le domaine culturel ;
- le mécénat des entreprises.

ANNEXE I

RÉSOLUTION DU CONSEIL ET DES MINISTRES RESPONSABLES DES AFFAIRES CULTURELLES RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL LE 27 MAI 1988 SUR L'ORGANISATION FUTURE DE LEURS TRAVAUX

Le Conseil et les ministres responsables des affaires culturelles réunis au sein du Conseil, résolus de promouvoir leurs travaux en matière culturelle et en liaison avec leurs conclusions relatives aux futures actions prioritaires, sont convenus de ce qui suit :

1. Il est créé un comité des affaires culturelles composé des représentants des États membres et de la Commission. La présidence de ce Comité est assurée par le pays exerçant la présidence du Conseil.

Le Comité évalue toutes les propositions relevant de la coopération culturelle et prépare les travaux du Conseil et/ou des ministres responsables des affaires culturelles réunis au sein du Conseil sur les priorités et actions culturelles qui impliquent la Communauté et/ou tous les États membres sans préjudice de la procédure prévue à l'article 4 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes et des pratiques en vigueur pour la préparation des réunions de ministres réunis au sein du Conseil.

Le Comité est également chargé de suivre la mise en œuvre des actions décidées par le Conseil et/ou les ministres réunis au sein du Conseil et de faire périodiquement rapport.

2. Le Conseil et/ou les ministres réunis au sein du Conseil peuvent inviter des pays européens non membres de la Communauté, de même que des organisations travaillant dans le domaine de la coopération culturelle européenne, notamment le Conseil de l'Europe, à participer à des actions culturelles spécifiques d'intérêt commun.

3. Si en cas d'absence de décision ou d'accord au niveau du Conseil et/ou des ministres réunis au sein du Conseil sur certaines actions, des États membres poursuivent leurs délibérations sur ces actions, ils font rapport régulièrement au Comité sur l'avancement de leurs travaux.

4. Sans préjudice des dispositions de l'article 155 du traité CEE, la Commission met en œuvre, en étroite collaboration avec le Comité des affaires culturelles, les actions décidées par le Conseil ou le Conseil et les ministres réunis au sein du Conseil qui sont à mettre en œuvre au niveau communautaire.

La Commission peut être invitée à assumer des fonctions de coordination, en accord avec le Comité des affaires culturelles, lors de la mise en œuvre des décisions des ministres réunis au sein du Conseil. La Commission peut également être invitée à assurer des fonctions de coordination pour des projets auxquels ne participent pas tous les États membres de la Communauté et/ou pour des projets auxquels participent des pays européens qui ne sont pas membres de la Communauté.

ANNEXE II

CONCLUSIONS DU CONSEIL ET DES MINISTRES RESPONSABLES DES AFFAIRES CULTURELLES RÉUNIS AU SEIN DU

CONSEIL LE 27 MAI 1988 RELATIVES AUX FUTURES ACTIONS PRIORITAIRES EN MATIÈRE CULTURELLE

LE CONSEIL ET LES MINISTRES RESPONSABLES DES AFFAIRES CULTURELLES RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL :

1. prennent acte de la communication de la Commission sur la relance de l'action culturelle dans la Communauté européenne et des avis du Parlement européen (et du Comité économique et social) y afférent(s), ainsi que du Livre bleu pour une Europe de l'éducation et de la culture présenté par le gouvernement français ;

2. rappelant la discussion lors de leur réunion des 10 et 11 décembre 1987 à Copenhague, accordent la priorité aux secteurs suivants, sans préjudice des actions qu'ils considèrent souhaitables en d'autres secteurs :

- la promotion du secteur européen de l'audiovisuel ;
- le secteur du livre ;
- la formation dans le domaine culturel ;
- le mécénat des entreprises,

et estiment par conséquent que pendant une première période pluriannuelle, la priorité devrait être accordée à des propositions d'actions dans ces secteurs.

3. Dans cette optique :

— en matière de promotion du secteur audiovisuel, ayant pris note du programme MEDIA de la Commission, ils invitent la Commission à faire rapport sur les résultats de ce programme et à présenter, le cas échéant, des propositions découlant des expériences effectuées.

Ils affirment par ailleurs leur disponibilité à considérer d'autres actions relevant de la promotion de l'industrie audiovisuelle européenne avec l'intérêt que mérite l'importance de ce secteur ;

— se référant au secteur du livre, ils sont d'avis qu'il y aurait lieu d'approfondir tous les aspects de ce secteur, y compris les systèmes nationaux du prix du livre, la reprographie, la promotion et la diffusion du livre, et se déclarent disponibles à étudier toute éventuelle proposition en la matière ;

Ils confirment leur intérêt pour une mise en œuvre accélérée de la résolution du 27 septembre 1985 concernant la collaboration entre bibliothèques dans le domaine de l'information et se déclarent disposés à examiner toute nouvelle proposition en la matière ; par ailleurs, la question de la conservation devrait être étudiée.

Ils confirment également leur intérêt pour que la résolution du 9 novembre 1987 sur la promotion de la traduction d'œuvres importantes de la culture européenne, y compris d'œuvres représentatives de la littérature européenne contemporaine, en accordant la priorité aux traductions à partir de langues moins répandues en Europe, soit rapidement mise en œuvre, notamment en ce qui concerne le lancement du projet-pilote visé par ladite résolution :

— dans le contexte de la politique de formation professionnelle, ils soulignent l'importance croissante pour le secteur culturel :

- = des métiers de l'image et du son ;
- = des métiers d'art et de la restauration pour la conservation du patrimoine culturel ;

— en matière de mécénat des entreprises, tout en rappelant que ce mécénat devrait fournir une aide financière complémentaire aux activités culturelles publiques, ils confirment l'importance qu'ils attachent à la mise en œuvre de la résolution à ce sujet du 13 novembre 1986 ; cette mise en œuvre de la résolution à ce sujet du 13 novembre 1986 ; cette mise en œuvre devrait s'inspirer aussi des textes sur

le financement de la culture adoptés lors de la 5^e Conférence des ministres européens responsables des Affaires culturelles (Sintra, 15-17 septembre 1987) ;

4. conviennent de l'opportunité de mettre en œuvre pleinement les résolutions adoptées depuis 1984 dans le secteur culturel et invitent la Commission et le Comité des Affaires culturelles à suivre leur mise en œuvre et à leur faire rapport régulièrement ; les États membres pourraient également, à des échéances à déterminer, fournir des informations sur la mise en œuvre au niveau national de ces résolutions ;

5. conviennent que, en conformité avec leur résolution sur l'organisation future de leurs travaux, la question relative au type d'actions à envisager dans le contexte des priorités susmentionnées ainsi que la nature des instances censées les mettre en œuvre (organismes privés, États membres, Communauté) sera décidée pour chaque cas concret selon les nécessités et conformément aux dispositions du traité et aux procédures en vigueur.

Le Comité des Affaires culturelles prépare les travaux ministériels sur chaque proposition et sur ces aspects particuliers, ainsi que sur le financement des actions. Il s'assure que chaque proposition d'action comporte les éléments permettant l'évaluation ultérieure des résultats de celle-ci.

VILLES EUROPÉENNES DE LA CULTURE

Lors de la session du 27 mai 1988, les ministres ont approuvé les propositions faites par les délégations espagnole et belge relatives à la désignation de Madrid et d'Anvers comme villes européennes de la culture pour les années 1992, respectivement 1993.

LUTTE CONTRE LE SIDA

Le Conseil et les Ministres de la Santé réunis au sein du Conseil, le 31 mai 1988, ont discuté en détail l'évolution de la maladie et les mesures de lutte contre le SIDA prises par les États membres.

Ils ont renforcé et complété l'approche commune en matière de lutte contre le SIDA qu'ils avaient arrêtée dans ses grandes lignes lors de leur session de mai 1987. Leurs conclusions à cet égard sont les suivantes :

« LE CONSEIL ET LES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL »

constatent avec satisfaction que tous les États membres poursuivent des politiques homogènes dans la lutte contre le SIDA, conformément à l'approche commune tracée dans leurs conclusions du 15 mai 1987 ;

réaffirment cette approche commune et leur volonté de la poursuivre et renforcer ;

constatent en particulier que tous les États membres assurent pleinement la libre circulation des personnes et l'égalité de traitement établies dans les traités ;

soulignent leur appui aux principes de l'OMS, à la déclaration de Londres du 28 janvier 1988 (Sommet mondial des ministres de la Santé) et à la recommandation du Conseil de l'Europe du 26 novembre 1987 ;

réaffirment leur attachement en particulier aux principes suivants :

— le SIDA étant un problème de santé publique, la lutte contre cette maladie doit être fondée sur des considérations de cette nature ;

— la priorité absolue dans la lutte contre le SIDA est attribuée à la prévention par l'information et l'éducation à la santé ;

— le recours à toute politique de dépistage systématique et obligatoire est inefficace aux termes de prévention ;

— toute discrimination et stigmatisation des personnes concernées par le SIDA, notamment à l'emploi, doit être évitée ;

conviennent d'attribuer une attention particulière au problème de la toxicomanie dans le cadre de la lutte contre le SIDA.

prennent note de la communication de la Commission sur les activités de celle-ci en la matière et l'invitent à faire bénéficier les programmes d'échange de chercheurs, d'enseignants, etc. également aux personnes œuvrant à la lutte contre le SIDA ;

se félicitent des travaux effectués par le Groupe ad hoc SIDA avec la participation de la Commission et le chargent de poursuivre ces activités, avec la participation de la Commission, conformément à son mandat du 15 mai 1987, tel qu'il a été complété le 31 mai 1988 ».

Ils ont en outre décidé de mettre en place une procédure d'échange régulier et rapide de données épidémiologiques au niveau communautaire ainsi qu'une procédure d'échange intensif et régulier d'informations et d'expériences concernant les mesures prises au niveau national.

Les textes relatifs à ces deux procédures figurent dans les annexes I et II ci-après.

ANNEXE I

L'ÉCHANGE PÉRIODIQUE ET RAPIDE DE DONNÉES ÉPIDÉMIOLOGIQUES SUR LE SIDA AU NIVEAU DE LA COMMUNAUTÉ

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL,

conviennent d'instituer un échange périodique et rapide de données épidémiologiques sur le SIDA au niveau de la Communauté ;

conviennent que cet échange aura lieu à un rythme trimestriel par l'intermédiaire de l'Institut de médecine et d'épidémiologie africaines et tropicales (Centre collaborateur de l'OMS) à Paris, sur la base des activités déjà effectuées par ce dernier, et qu'il portera sur les éléments figurant à l'annexe ;

invitent la Commission à poursuivre, et si nécessaire, à renforcer à cet effet sa coopération avec l'Institut de Paris, dans le cadre des crédits disponibles de son budget « recherche » et « santé » ;

chargent le Groupe ad hoc SIDA, avec la participation de la Commission, et en collaboration avec l'Institut, d'adapter et de mettre à jour, s'il y a lieu, les modalités précitées et de leur en faire rapport.

Éléments à couvrir par la collecte et diffusion des données concernant les cas SIDA avérés

- Nombre des cas par an, selon la date du diagnostic ;
- nombre des décès (évaluation annuelle) ;
- temps de survie ;
- période de doublement des cas ;
- distribution des cas par :
 - sexe
 - groupe d'âge (*)
 - groupe à risque ;

(*) Pour le groupe des 20 à 29 ans si possible avec la distribution supplémentaire des 20 à 24 ans et 25 à 29 ans.



- propagation hétérosexuelle ;
- propagation parmi les toxicomanes intravéneux ;
- prédictions.

L'évolution des cas d'infection VIH feront l'objet d'études scientifiques dans le cadre du programme communautaire de coordination de la recherche sur le SIDA.

ANNEXE II

L'ÉCHANGE RÉGULIER D'INFORMATIONS AU NIVEAU DE LA COMMUNAUTÉ SUR LES MESURES NATIONALES DE LUTTE CONTRE LE SIDA

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL,

conviennent d'instituer au niveau de la Communauté un échange régulier d'informations sur les actions, mesures et initiatives envisagées et adoptées dans les États membres dans la lutte contre le SIDA ;

conviennent que cet échange aura pour objectif d'aider les États membres dans leur lutte contre le SIDA, de contribuer à sauvegarder la libre circulation des personnes dans la Communauté, d'éviter que se développent des politiques nationales contradictoires à l'égard des ressortissants des pays tiers et de faciliter la mise au point et l'application d'une stratégie commune de lutte contre le SIDA, conformément aux conclusions du Conseil et des ministres de la Santé du 15 mai 1987 ;

chargent le Groupe ad hoc SIDA, avec la participation de la Commission, de mettre en œuvre cet échange en son sein par une information mutuelle large et approfondie sur les actions et mesures nationales d'ordre politique, administratif, juridique et technique, ainsi que sur les initiatives scientifiques qui ne sont pas visées par le programme communautaire de coordination de la recherche ;

le Groupe prendra pour base de cet échange le questionnaire qu'il a élaboré et qui sera adapté et mis à jour au besoin. Il tiendra compte des activités effectuées en la matière par l'Organisation mondiale de la santé ;

chargent le Groupe de compléter l'échange d'information par un échange d'expériences, avec la participation de la Commission, sur les approches, projets et programmes réalisés dans les États membres et pouvant, compte tenu des particularités nationales, servir de modèle dans les domaines dont une première liste figure en annexe ;

chargent le Groupe de :

- proposer le cas échéant, sur la base de l'échange d'informations et d'expériences précité, des actions coordonnées ou concertées de lutte contre le SIDA ;
- faire rapport régulièrement de ses travaux au Conseil.

Première liste des domaines faisant l'objet de l'échange d'expériences du Groupe ad hoc SIDA

1. Meilleure efficacité de la prévention du SIDA.
2. Amélioration des conseils et soins offerts aux personnes séropositives et aux malades du SIDA, y compris les enfants et les nouveaux-nés.
3. Efforts entrepris pour éviter la discrimination et la stigmatisation des personnes malades, séropositives et autrement concernées par le SIDA.
4. Amélioration de la qualification des personnes actives à titre professionnel et bénévole dans la lutte contre le SIDA.

5. Promotion des activités destinées à permettre aux personnes malades et séropositives de s'aider elles-mêmes et meilleure intégration de ces activités dans la politique des autorités sanitaires.

6. Démarches appropriées vis-à-vis des personnes à comportement à risque et difficiles à atteindre (prostituées, homosexuels, toxicomanes intravéneux).

LUTTE CONTRE LE CANCER

Le Conseil et les ministres de la Santé réunis au sein du conseil le 31 mai 1988 ont discuté en détail la lutte contre le cancer dans la Communauté et ils se sont mis d'accord sur les points essentiels suivants :

« Le Conseil et les ministres de la Santé :

confirment la haute priorité qu'ils attribuent à la lutte contre le cancer ;

prennent note des progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme « L'Europe contre le cancer » ;

soulignent le grand intérêt qu'ils continuent à porter à ce programme, étant entendu que les différentes actions prévues par la Commission ne sauraient être appréciées que sur la base de propositions concrètes et compte tenu des compétences respectives de la Communauté et des États membres ;

considèrent les actions contre le tabagisme comme élément central de la lutte contre le cancer dans la Communauté et qui devraient notamment porter sur les points suivants :

- protection des non-fumeurs, en particulier dans les lieux publics ;
- promotion de l'habitude de ne pas fumer (par exemple en favorisant des initiatives privées) ;
- protection des jeunes en dessous de 16 ans par des mesures appropriées ;
- restriction de la publicité ;

soulignent l'importance de la formation, y compris le perfectionnement professionnel, du personnel de santé qui devrait être favorisée par un échange de ce personnel entre les États membres, notamment au moyen de bourses, et par un échange d'expériences sur les programmes de formation ;

estiment que la prévention et le dépistage devraient être complétés par l'amélioration de la thérapie et des conseils visant à aider les patients à faire face à leur maladie ;

rappellent que l'établissement dans les États membres et la Communauté de registres de cancer constitue un outil essentiel pour la recherche sur le cancer et conviennent d'approfondir ce problème à la lumière de la protection des données épidémiologiques ;

soulignent l'importance des travaux relatifs aux substances chimiques cancérigènes effectués dans d'autres enceintes (marché intérieur, politique sociale, recherche) ;

s'engagent, pour l'Année européenne de l'information sur le cancer (1989), à poursuivre et renforcer la mobilisation de l'ensemble du personnel de santé et du personnel enseignant qui jouent un rôle clé dans ce domaine ;

préconisent le renouvellement périodique d'une semaine européenne de sensibilisation du public à la lutte contre le cancer ;

soulignent que la lutte efficace contre le cancer nécessite une étroite collaboration de tous les intéressés, à savoir en particulier les États membres, les associations et organismes publics et privés, les experts cancérologues et la Commission. Au niveau communautaire, ceci implique entre autres que la Commission assure une concertation et une information permanentes ».

TOXICOLOGIE

En vue de la poursuite du programme de la Communauté dans ce domaine, le Conseil et les ministres de la Santé ont donné les orientations reproduites ci-après.

LE CONSEIL ET LES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL LE 31 MAI 1988,

prennent acte des activités entreprises jusqu'ici dans le cadre du programme ;

marquent leur intérêt pour les activités en cours et prévues par la Commission, à effectuer en étroite coopération avec les États membres et les organismes internationaux ainsi qu'en étroite coordination avec les travaux entrepris dans le cadre des programmes communautaires de recherche ;

appuyent notamment les activités suivantes :

- études conjointes en matière d'immunotoxicologie ;
- évaluation des effets néphrotoxiques sur la santé ;
- validation des programmes d'essais in vitro ;
- élaboration de lignes directrices méthodologiques pour l'évaluation d'effets reproductifs ;

invitent la Commission à accroître ses efforts visant à éviter des doubles emplois aux niveaux communautaire et national dans l'évaluation des substances toxiques et à renforcer à cet effet la coopération avec les organismes internationaux ;

invitent la Commission également à se pencher, en étroite coopération, avec les États membres, sur :

- le problème de l'extrapolation à l'homme des données obtenues sur les animaux ainsi que l'évaluation quantitative des risques cancérogènes pour l'homme ;
- la question de l'établissement d'une base de données concernant la variabilité normale de paramètres biochimiques et physiologiques pour les personnes d'un âge avancé et exposées, entre autres du fait de leur âge, aux risques toxiques chimiques ;

invitent la Commission à mettre à disposition pour ces activités, et notamment pour la coopération avec les États membres, les moyens d'organisation nécessaires.

ÉDUCATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

LE CONSEIL ET LES MINISTRES DE L'ÉDUCATION RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL LE 24 MAI 1988,

conscients de l'importance croissante que revêt la protection de l'environnement en vue d'améliorer les conditions de vie et d'assurer le développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté ;

réaffirment leur volonté de renforcer, conformément aux programmes d'action des Communautés européennes en matière d'environnement de 1973, 1977, 1983 et 1987, la sensibilisation du public aux problèmes relatifs à la sauvegarde et à l'amélioration de l'environnement à travers des actions appropriées dans le domaine de l'éducation ;

rappellent l'article 130B, paragraphes 2 et 4 du Traité instituant la Communauté économique européenne précise que les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté et que celle-ci agira dans ce domaine dans la mesure où les objectifs communs peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des États membres pris isolément ;

déclarent qu'il est important de concentrer, dans le respect des compétences respectives de la Communauté et des États membres,

l'action communautaire sur certains domaines prioritaires, parmi lesquels la promotion de l'éducation et de la formation en matière d'environnement aux niveaux appropriés, conformément à la résolution du Conseil des Communautés européennes du 19 octobre 1987, concernant la poursuite et la réalisation d'un programme d'action en matière d'environnement (1987-1992) ;

préconisent la mise en œuvre de mesures en vue d'améliorer, conformément à la résolution du Conseil et des ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil du 9 février 1976, comportant un programme d'action en matière d'éducation, la correspondance entre les systèmes éducatifs, dans le but de l'amélioration de l'éducation à l'environnement ;

estiment que tous les secteurs de l'enseignement (préscolaire, général, formation professionnelle, enseignement supérieur, enseignement des adultes) devraient contribuer à remplir la tâche de l'éducation en matière d'environnement ;

constatent qu'il existe une demande croissante de personnel ayant des connaissances spécialisées en matière de protection de l'environnement, et qu'il importe de ce fait d'intensifier et d'améliorer les actions entreprises au niveau de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur, afin de satisfaire cette demande ;

conviennent d'établir certains principes concernant l'éducation en matière d'environnement, afin de favoriser son développement intégral dans l'ensemble de la Communauté ;

soulignent, tout en rappelant l'action déjà entreprise au titre de programmes communautaires en matière d'environnement en vue d'établir des réseaux d'écoles ainsi que l'action d'organisations internationales telles que l'OCDE et l'UNESCO, que les concepts relatifs à l'éducation en matière d'environnement et les mesures nécessaires à leur mise en œuvre sont en train d'être développés dans les États membres et qu'il semble opportun d'établir un échange systématique d'informations et d'expériences dans la Communauté ;

conviennent de la nécessité d'entreprendre des démarches concrètes pour la promotion de l'éducation en matière d'environnement de façon à renforcer celle-ci de façon globale dans la Communauté toute entière ;

ADOPTENT LA PRÉSENTE RÉOLUTION :

I. Objectif et principes directeurs

L'éducation en matière d'environnement a pour objectif de renforcer la sensibilisation des citoyens aux problèmes existants dans ce domaine, ainsi qu'aux solutions possibles et de jeter les bases d'une participation à la fois pleinement informée et active des individus dans la protection de l'environnement et de l'usage prudent et rationnel des ressources naturelles. La réalisation de cet objectif requiert que l'éducation en matière d'environnement prenne en considération les principes directeurs suivants :

- l'environnement en tant que patrimoine commun de l'humanité ;
- le devoir commun de maintenir, protéger et améliorer la qualité de l'environnement en tant que contribution à la protection de la santé humaine et sauvegarde de l'équilibre écologique ;
- la nécessité d'assurer une utilisation rationnelle et prudente des ressources naturelles ;
- la façon dont chacun peut contribuer par son comportement, notamment en tant que consommateur, à la protection de l'environnement.

II. Actions

La réalisation de ces objectifs et principes directeurs devrait être promue au niveau des États membres et au niveau de la Communauté européenne.



a) Actions à entreprendre au niveau des États membres

Dans les limites de leurs propres politiques et structures en matière d'éducation les États membres s'efforceront de mettre en œuvre les mesures suivantes :

- chaque États membres, en tenant compte des particularismes régionaux et en coopération avec les parents et les organismes locaux et d'autres organismes appropriés, devrait promouvoir l'insertion de l'éducation en matière d'environnement dans tous les secteurs de l'éducation, y compris la formation professionnelle et l'éducation des adultes. Il apparaît opportun de consigner dans un document sa politique actuelle en matière d'éducation à la protection de l'environnement et de mettre ce document à la disposition des écoles et des autres établissements scolaires.

Cela devrait notamment tenir compte du fait que l'éducation en matière d'environnement est un sujet interdisciplinaire entrant dans bien des domaines de l'enseignement ;

- en vue d'assurer la réalisation de ces tâches, il apparaît important que les autorités compétentes des États membres :

- prennent en considération les objectifs essentiels de l'éducation en matière d'environnement dans l'élaboration des programmes d'enseignement concernés, ainsi que dans l'organisation des cours interdisciplinaires ;
- encouragent des activités périscolaires pour mettre pratiquement à l'essai les connaissances théoriques acquises sur l'environnement ;
- prennent les mesures appropriées afin de développer les connaissances des enseignants en matière d'environnement dans le cadre de leur formation initiale et continue ;
- entreprennent les actions précises afin de mettre à la disposition des enseignants et des élèves le matériel pédagogique adéquat.

Il apparaît opportun de préparer, de mettre en œuvre et d'améliorer ces activités prioritaires à l'aide de projets pilotes et de recherche ;

- des professionnels confrontés tout particulièrement avec les problèmes de l'environnement devraient, à travers des actions de formation professionnelle qui leur seraient offertes, avoir la possibilité d'acquérir des nouvelles connaissances ou de mettre à jour celles déjà acquises. Également dans les domaines de la formation professionnelle initiale et de l'enseignement universitaire, à travers l'inclusion de matières importantes concernant l'environnement, l'on devrait parvenir à orienter le comportement des futurs professionnels dans le sens le plus favorable à la sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles.

b) Actions à entreprendre au niveau communautaire

Afin de soutenir l'action des États membres et d'aboutir à une collaboration efficace en ce domaine, la Commission, assistée par un groupe de travail composé de représentants des États membres, nommés par la Commission sur proposition des États membres concernés, est invitée à entreprendre les initiatives suivantes :

a) Échange d'informations

- établir un inventaire des initiatives entreprises dans les États membres et au niveau communautaire, en vue de faciliter leur transfert et leur comparaison systématique ;

- organiser des rencontres, séminaires et colloques sur les objectifs et les méthodes de l'éducation en matière d'environnement ainsi que sur la prise en considération des aspects spécifiquement européens.

b) Amélioration de la documentation pour les enseignants et les élèves

- mettre à la disposition des enseignants et des élèves une documentation de base sur les diverses thématiques communautaires dans le domaine de l'environnement, ainsi que sur les résultats des programmes communautaires de recherche ;

- organiser des cours d'été d'établissements d'enseignement supérieur pour des responsables pédagogiques, en vue de leur permettre d'échanger l'expérience acquise et d'identifier de nouvelles voies dans l'éducation à l'environnement ;

- élaborer un guide européen de centres d'enseignement supérieur traitant des disciplines intéressées par les problèmes de l'environnement.

c) Insertion de l'éducation en matière d'environnement dans des activités en cours

- favoriser les initiatives des jeunes en faveur des jeunes ou du partenariat portant sur le domaine de l'environnement en utilisant les actuelles actions communautaires ad hoc ;

- faciliter les rencontres des jeunes européens sur des thèmes de la protection de l'environnement en utilisant les programmes (Jeunesse pour l'Europe (Yes)) et « Échange des jeunes travailleurs » ;

- insérer dans le programme « Visite d'études pour les spécialistes en éducation » (programme ARION), le thème « L'éducation à l'environnement » en vue de permettre à un certain nombre de responsables nationaux, régionaux ou locaux en éducation à l'environnement, de se rendre dans un autre État membre en vue de s'informer réciproquement et d'améliorer leur travail en y insérant une dimension européenne ;

- encourager la coopération entre les institutions d'enseignement supérieur œuvrant dans le domaine de l'environnement, en utilisant les possibilités offertes par le programme ERASMUS favorisant la mobilité des étudiants et des enseignants européens et le développement du matériel didactique commun ;

- favoriser, dans le domaine de l'environnement, la coopération entre universités-entreprises pour la formation dans les nouvelles technologies en utilisant le programme COMETT.

III.

Le Comité de l'Éducation suivra son exécution en liaison avec le groupe environnement.

IV.

Le Conseil et les ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil invitent le Conseil de l'Éducation à établir, dans un délai de deux ans à partir de l'adoption de la présente résolution, un premier rapport sur le déroulement des actions entreprises au niveau des États membres et de la Communauté sur l'éducation à l'environnement.

V.

Le financement par la Communauté des actions visées au point II.b et son volume seront arrêtés conformément aux règles et procédures de la Communauté.

RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION DES CONSOMMATEURS A LA NORMALISATION — RÉSOLUTION DU CONSEIL DU 7 JUIN 1988

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le Traité instituant la Communauté économique européenne,

considérant que l'un des objectifs de la Communauté cités par le Traité consiste à améliorer les conditions de vie des citoyens de celle-ci, y compris la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts des consommateurs,

tenant compte de la résolution du Conseil du 7 mai 1985, concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation,

vu les conclusions du Forum européen des consommateurs et de la normalisation, qui s'est tenu à Bruxelles du 4 au 6 juin 1987,

ADOpte LA RÉSOLUTION SUIVANTE :

A. A l'échelon des États membres, les autorités compétentes sont invitées à promouvoir :

1. le renforcement de la participation des consommateurs au processus de normalisation ;
2. la représentation des intérêts des consommateurs au sein :
 - des organismes de normalisation ;
 - des délégations nationales dans les organismes européens et internationaux de normalisation.
3. la mise à disposition, si possible et dans la mesure du nécessaire, de moyens appropriés pour permettre aux consommateurs d'assurer les fonctions requises.

B. A l'échelon communautaire, le Conseil :

1. se félicite de l'intention de la Commission d'élaborer un programme de priorité dans le cadre des normes et des règles techniques pour les biens de consommation présentant un intérêt particulier pour les consommateurs (1) ;
2. invite la Commission à organiser (2), dans la mesure du nécessaire, des séminaires sur les problèmes de la normalisation, afin d'améliorer la coopération des consommateurs à la normalisation sur le plan technique.

SEMI-CONDUCTEURS

Lors de sa session du 31 mai 1988, le Conseil a arrêté la décision concernant l'extension à partir du 1^{er} juin 1988 de la protection juridique des topographies des produits semi-conducteurs aux personnes physiques originaires de certains pays tiers ou territoires.

Cette extension s'applique également — sous condition de réciprocité pour les États membres — aux sociétés et autres personnes morales de ces pays ou territoires.

Les pays et territoires concernés sont les suivants : Autriche, Finlande, Polynésie française, Terres australes et antarctiques françaises, Islande, Japon, Nouvelle-Calédonie et dépendances, Norvège, Suède, Suisse, Collectivité territoriale de Mayotte, Collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, Wallis-et-Futuna.

III. — Relations extérieures

RELATIONS CEE/CAEM

La déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles entre la Communauté économique européenne (CEE) et le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) a été signée à Luxembourg, le samedi 25 juin 1988,

— au nom de la Communauté économique européenne, par :

• M. Hans-Dietrich Genscher, ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne et président du Conseil des communautés européennes ;

• M. Willy De Clercq, membre de la Commission des Communautés européennes ;

— au nom du Conseil d'assistance économique mutuelle, par :

• M. Rudolf Rohlíček, vice-Premier ministre du gouvernement tchécoslovaque, président du Comité exécutif du CAEM ;

• M. Viacheslav Sytchov, secrétaire du CAEM.

La cérémonie de signature s'est déroulée en présence de : Lord Plumb, président du Parlement européen, M. Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes, M. Jacques Poos, ministre des Affaires étrangères de Luxembourg, des ambassadeurs, respectivement représentants permanents des pays membres du CAEM et de la Communauté, ainsi que d'autres personnalités des deux parties.

Le texte de la déclaration conjointe est donné ci-après en annexe.

ANNEXE

DÉCLARATION CONJOINTE

sur l'établissement de relations officielles entre la Communauté économique européenne et le Conseil d'assistance économique mutuelle :

La Communauté économique européenne, d'une part, et le Conseil d'assistance économique mutuelle, de l'autre part,

tenant compte des actes constitutifs de la Communauté économique européenne et du Conseil d'assistance économique mutuelle, et notamment du Traité de Rome,

se basant sur l'acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et tenant compte également des résultats des étapes suivantes du processus de la CSCE,

désireux de contribuer, par leurs activités effectuées dans le cadre de leurs compétences, au développement ultérieur de la coopération économique internationale, facteur important de la croissance économique et du progrès social ;

déclarent ce qui suit :

1. La Communauté économique européenne et le Conseil d'assistance économique mutuelle établissent entre eux des relations officielles par l'adoption de la présente déclaration.

2. Les parties développeront la coopération dans les domaines relevant de leurs compétences respectives et présentant un intérêt commun.

3. Les domaines ainsi que les formes et les méthodes de la coopération seront déterminés par les parties au moyen de contacts et pourparlers entre leurs représentants désignés à cet effet.

4. Sur base de l'expérience acquise dans le développement de leur coopération, les parties examineront, si nécessaire, la possibilité de déterminer de nouveaux domaines, formes et méthodes de coopération.

5. En ce qui concerne l'application à la Communauté de la présente déclaration, elle s'applique aux territoires où le traité instituant la Communauté économique européenne est d'application et dans les conditions prévues par ledit traité.

6. La présente déclaration est rédigée en double exemplaire, en langues allemande, anglaise, bulgare, danoise, espagnole, française, grecque, hongroise, italienne, mongole, néerlandaise, polonaise, portugaise, roumaine, russe, tchèque et vietnamienne, chacun de ces textes faisant également foi.



RELATIONS CEE/MAROC

Le 26 mai 1988, est intervenue à Rabat la signature des actes suivants :

- protocole additionnel (d'adaptation économique) à l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et le royaume du Maroc ;

- protocole (d'adaptation technique) à l'accord entre la CEE et le royaume du Maroc à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté ;

- protocole (d'adaptation technique) à l'accord entre la CECA et le royaume du Maroc à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté ;

- protocole relatif à la coopération financière et technique entre la Communauté européenne et le royaume du Maroc ;

- accord sur les relations en matière de pêches maritimes entre la Communauté économique européenne et le royaume du Maroc.

Les protocoles ont été signés respectivement :

- pour la Communauté, par :
 - Monsieur Hans-Dietrich Genscher, président en exercice du Conseil des Communautés européennes ;
 - Monsieur Claude Cheysson, membre de la Commission des Communautés européennes ;

- pour le royaume du Maroc, par :
 - Monsieur Abdellatif Filali, ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du royaume du Maroc.

L'accord de pêche maritime a été signé respectivement par :

- Monsieur Hans-Dietrich Genscher, président en exercice du Conseil des Communautés européennes ;
- Monsieur Antonio Cardoso E Cunha, membre de la Commission des Communautés européennes ;
- Monsieur Abdellatif Filali, ministre des Affaires étrangères et de la coopération du royaume du Maroc.

Monsieur Jacques Delors, président de la Commission des Communautés européennes, assistait à la cérémonie de signature.

Le fait que la signature, contrairement aux usages des Communautés européennes, se déroule à Rabat, et non à Bruxelles, indique qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un événement particulièrement important pour la Communauté. En signant ces protocoles, la Communauté clôt un chapitre de ses relations extérieures qui remonte loin dans le passé.

En effet, la signature avec la Maroc des protocoles d'adaptation et de l'accord sur les pêches maritimes découle du fait que la Communauté, avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, s'est pour la deuxième fois étendue vers le Sud et s'est donc vu obligée d'adapter une nouvelle fois sa politique méditerranéenne globale.

Le protocole additionnel à l'accord de coopération étend les avantages accordés aux exportateurs marocains, principalement lorsqu'il s'agit de produits agricoles exportés vers la Communauté. Deux autres protocoles, l'un avec la Communauté et l'autre avec la CECA, ouvrent progressivement les marchés espagnol et portugais aux produits marocains. Un protocole financier, le troisième que la Communauté conclut avec le Maroc, contribue à adapter la coopération du Maroc avec la Communauté. Ce protocole, qui s'inscrit dans la nouvelle génération des protocoles financiers que la Communauté a conclus récemment avec les pays méditerranéens, est l'un des plus importants dans ce secteur et remonte à 324 MECU, dont 162 MECU sous forme d'aide non remboursable. Ce financement est destiné notamment à contribuer à la réduction de la dépendance alimentaire du Maroc, ainsi qu'à renforcer, dans l'intérêt mutuel, les liens éco-

nomiques entre la Communauté et le Maroc à travers un développement des coopérations dans les domaines de l'industrie, de la formation et la recherche, de la technologie, du commerce et des autres services. En outre, le protocole est destiné à des projets de coopération régionale et multilatérale. Par rapport au dernier protocole — le deuxième — l'augmentation du cadre financier dépasse largement les 50 %. Une preuve de plus de l'importance particulière qu revêt la coopération entre la Communauté et le Maroc.

L'accord pêche, qui a une durée de quatre ans, prévoit une coopération économique, commerciale, scientifique et technique dans le domaine de la pêche. Il prévoit également que les deux parties puissent engager des actions spécifiques susceptibles de renforcer la solidarité des intérêts de leurs opérateurs respectifs, par exemple, par l'engagement d'études spécifiques et la création d'entreprises conjointes.

La participation financière aux programmes scientifiques ou techniques destinés au renforcement de la recherche halieutique et à l'amélioration de la gestion des ressources de pêche et du suivi de leur exploitation, est fixée, pour la période de quatre ans, à 6 millions d'ECU.

Par ailleurs, un montant total complémentaire de 3,5 millions d'ECU sera destiné à la mise à la disposition du Maroc par la Communauté de bourses d'études ou de formation pratique d'une durée maximale de cinq ans ainsi que pour des stages et des échanges de personnel dans les diverses disciplines scientifiques, techniques et économiques concernant la pêche ; 15 % de ce montant peuvent, à la demande des autorités marocaines, être convertis pour couvrir des frais de participation à des réunions internationales dans le domaine de la pêche. Ce montant est payable au fur et à mesure de l'utilisation des bourses.

Les possibilités de pêche accordées par le Maroc portent sur environ 100 000 tjb/an. La contrepartie financière à payer par la Communauté a été fixée à 272 MECU pour les quatre années. Par ailleurs, cet accord prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 1989, le Maroc pourra exporter dans la Communauté un contingent tarifaire à droit nul de 17 500 tonnes de conserves de sardines.

RELATIONS COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE/RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE

Le 16 juin 1988, la Communauté européenne et la République arabe syrienne ont procédé au niveau des ambassadeurs à la signature :

- d'un protocole additionnel à l'accord de coopération CEE/Syrie, signé :

- pour la Communauté européenne, par :

- SE M. Werner Ungerer, ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne et président du comité des représentants permanents ;

- M. Jean Durieux, conseiller hors de classe, responsable pour les relations Nord-Sud et la politique méditerranéenne à la Commission ;

- pour la Syrie, par SE Mme. l'Ambassadeur Siba Nasser ;

- d'un protocole à l'accord de coopération CEE/Syrie à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, signé également par les représentants permanents des États membres ;

- d'un protocole à l'accord CECA/Syrie à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, signé par l'ambassadeur de Syrie et les représentants permanents des États membres.

Ces protocoles confirment pour ce qui concerne les produits industriels le principe du libre accès en franchise à la Communauté, tout en étendant progressivement ce régime à l'Espagne et au Portugal.

Quant aux exportations de produits agricoles, ils prévoient un ensemble de mesures dont l'objectif est de permettre le maintien des courants traditionnels d'échanges dans la situation nouvelle résultant de l'élargissement de la Communauté.

SITUATION ÉCONOMIQUE ET PROCESSUS D'AJUSTEMENT EN AFRIQUE AU SUD DU SAHARA — RÉOLUTION DU CONSEIL DU 31 MAI 1988

1. Le Conseil (développement), lors de sa dernière session du 9 novembre 1987, est convenu d'approfondir ses réflexions relatives à la situation économique en Afrique au sud du Sahara et à l'appui que la Communauté et ses États membres pourraient apporter au processus d'ajustement structurel en cours dans un grand nombre de pays de cette région.

2. Le Conseil a pris connaissance de l'analyse de la situation présentée par les services de la Commission qu'il partage dans une très large mesure. Il constate notamment qu'outre l'inadaptation fréquente des structures internes, les problèmes posés par le service de la dette, par la chute des prix de certaines matières premières et par l'insuffisance des flux financiers externes mettent en péril la capacité de nombreux pays d'Afrique au sud du Sahara d'assurer les importations essentielles à leur développement. La conjoncture internationale des dernières années a aggravé la situation.

Le Conseil note avec satisfaction que la plupart des pays en question ont pris conscience de la gravité des problèmes et ont entrepris des efforts de restructuration et d'ajustement. Il rappelle à cet égard le programme d'action des Nations Unies pour le redressement économique et le développement de l'Afrique 1986-1990 adopté en mai 1986.

3. La Communauté et ses États membres réitèrent leur disponibilité à appuyer, dans toute la mesure de leurs possibilités, le processus d'ajustement en cours dans ces pays.

4. Ayant examiné les problèmes que pose la mise en œuvre des réformes structurelles, le Conseil conclut que l'approche à suivre afin d'assurer une restructuration viable et durable devrait tenir compte des éléments suivants :

- les réformes devraient être conçues et appliquées de manière pragmatique et différenciée dans le respect des choix de politique économique et tenant compte des spécificités et des contraintes particulières à chaque pays. Il est à cet égard essentiel que les gouvernements des pays concernés soient impliqués au premier chef dans l'analyse des difficultés à résoudre et dans l'élaboration des programmes de réforme ;

- les efforts de la Communauté en vue de l'appui à des politiques sectorielles devraient être poursuivis dans le cadre de la priorité accordée par de nombreux pays bénéficiaires à l'objectif de sécurité alimentaire. Il y a lieu, toutefois, de s'assurer que les politiques sectorielles s'articulent de manière cohérente avec les mesures macroéconomiques d'ajustement ;

- bien que les programmes d'ajustement visent aussi rapidement que possible l'assainissement de l'économie, le rétablissement des équilibres macroéconomiques et une croissance durable, il importe d'y intégrer d'autres impératifs, par exemple, en matière socio-culturelle ou de protection de l'environnement ;

- il convient de prendre en compte, dès le stade de la conception, la dimension sociale que comporte tout effort d'ajustement afin, notamment, de réduire des effets éventuellement néfastes sur les couches de la population les plus vulnérables et de promouvoir à la fois les objectifs de croissance économique et d'équité sociale ;

- il convient de veiller à ce que le rythme de mise en œuvre des réformes soit compatible avec les capacités et les ressources de chaque pays, avec ses objectifs de développement et qu'il soit supportable pour les populations ;

- il faut souligner que, dans ces pays, la poursuite et le succès des efforts d'ajustement sont des conditions essentielles pour le rétablissement de la croissance économique. Le soutien à moyen et à long terme des mesures de développement et le soutien des mesures d'ajustement par des actions à déboursement rapide sont complémentaires et tous deux indispensables.

5. La Communauté contribue déjà aux efforts d'ajustement des pays au sud du Sahara par la mise en œuvre des instruments de coopération de la troisième convention de Lomé, notamment ceux à déboursement rapide. Elle y a ajouté récemment un programme spécial en faveur de certains pays pauvres et lourdement endettés qui prévoit, entre autres, pour la première fois, et sous certaines conditions, la mise en œuvre de programmes généraux d'importation. Par le même programme spécial, la Communauté s'est proposé d'accroître et d'accélérer des programmes sectoriels d'importation à déboursement rapide prévus par la troisième convention de Lomé. Ces diverses actions contribueront à atténuer la pénurie de devises et de moyens financiers.

6. Le Conseil invite la Commission et les États membres à faire en sorte que les instruments d'aide dont ils disposent soient utilisés le plus efficacement possible pour appuyer les efforts d'ajustement structurel nécessaires en s'assurant en particulier la disponibilité d'aide à déboursement rapide. En ce qui concerne la Communauté, les instruments tels que le Stabex et l'aide alimentaire ainsi que les PSI susmentionnés devraient être mieux articulés entre eux et utilisés avec une grande flexibilité de façon à mieux appuyer le processus d'ajustement.

7. Le Conseil invite la Commission et les États membres à procéder, dans les États bénéficiaires et à Bruxelles, à une coordination plus systématique en matière d'appui à l'ajustement structurel dans le cadre des mécanismes et structures existants. Outre un échange plus systématique d'informations, cela permettra de rendre plus cohérentes les actions opérationnelles décidées par chaque État membre pour appuyer le processus d'ajustement dans chaque pays.

Par ailleurs, dans certains cas, une coordination de certains instruments d'appui, par exemple, de l'utilisation des fonds de contrepartie provenant des programmes d'importation ou de l'aide alimentaire, pourrait s'avérer utile.

8. Le Conseil souligne la nécessité d'une coordination efficace entre la Communauté, d'une part, et la Banque mondiale et le FMI, d'autre part, qui jouent un rôle éminent dans le dialogue portant sur l'ajustement structurel. Cette coordination doit se développer au niveau opérationnel mais aussi en amont afin d'assurer une convergence des approches et des orientations politiques. Il souhaite que la Commission et les États membres fassent valoir auprès de ces institutions l'approche de la Communauté définie ci-dessus. Celle-ci s'appuie en particulier sur sa connaissance approfondie des réalités et des contraintes locales des États au sud du Sahara, sur le dialogue permanent qu'elle entretient avec ceux-ci, sur la prévisibilité et la continuité de l'aide qu'elle offre et sur le caractère contractuel de la convention de Lomé.

DÉCLARATION DES DOUZE DU 13 JUIN 1988 SUR LES RELATIONS EST-OUEST

1. Les ministres se félicitent des développements encourageants dans les relations Est-Ouest. Les Douze ont depuis longtemps activement encouragé ce processus, et ils y ont apporté leur contribution active. La dynamique de ce processus doit être préservée.

2. La rencontre, à Moscou, entre le président Reagan et le secrétaire général Gorbatchev a constitué une nouvelle étape importante sur la voie de la consolidation et de l'intensification des relations Est-Ouest. Les Douze expriment leur satisfaction devant les progrès accomplis lors des récents Sommets entre les États-Unis et l'Union soviétique, notamment dans le domaine du contrôle des armements et du désarmement. La ratification du traité FNI ouvre la voie à l'élimination complète d'une entière catégorie d'armes des États-Unis



et de l'Union soviétique. Les Douze, tout en prenant note, en particulier, de ses dispositions rigoureuses de vérification et de sa confirmation du principe de réductions asymétriques, confirment leur point de vue que ce traité établit un précédent valable pour de futurs progrès dans le domaine du contrôle des armements. Les Douze soutiennent pleinement les efforts visant à aboutir à un accord sur la réduction de cinquante pour cent des arsenaux nucléaires stratégiques des États-Unis et de l'Union soviétique.

Les Douze plaident vivement en faveur de l'établissement rapide d'une interdiction globale et effectivement vérifiable des armes chimiques.

Ils continuent à œuvrer résolument en faveur de l'instauration d'un équilibre sûr et stable des forces conventionnelles en Europe à un niveau plus bas.

3. Les Douze se félicitent du début de retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan. Ils espèrent qu'il conduira à un règlement juste et pacifique dans le plein respect du droit du peuple afghan à l'autodétermination. Un tel règlement devrait être suivi de rapides progrès vers la solution d'autres conflits régionaux.

4. Les Douze suivent avec beaucoup d'attention les évolutions en cours en Union soviétique et en Europe orientale. Ils les accueillent favorablement et souhaitent que ces changements conduisent à des ouvertures dans les systèmes politiques de ces pays, à la fois à l'égard des citoyens de ces États et vers le monde extérieur. Ils espèrent que de telles politiques contribueront à une amélioration durable des relations Est-Ouest.

Pour leur part, ils sont disposés à saisir de telles occasions de façon constructive.

5. Parmi celles-ci, il faut citer les possibilités de renforcer les relations économiques mutuelles. Les Douze espèrent que les négociations en cours entre la Communauté et certains pays d'Europe de l'Est pourront aboutir à brève échéance. Ils constatent avec satisfaction que des relations sont sur le point de s'établir entre la Communauté, la CAEM et ses États membres. Ils espèrent que ceci pourrait contribuer à l'amélioration générale des relations et au renforcement de la stabilité en Europe.

6. Les Douze rappellent leur volonté de clore la réunion de Vienne sur les suites de la CSCE par des résultats substantiels et équilibrés, comportant une amélioration de la mise en œuvre des engagements souscrits depuis 1975 et un accord sur des progrès significatifs dans toutes les corbeilles, en particulier en ce qui concerne la dimension humaine de la CSCE. Ainsi serait accompli un pas important dans le domaine des relations Est-Ouest, et pourraient commencer rapidement des négociations sur la stabilité conventionnelle, visant l'établissement d'un équilibre stable et sûr de forces conventionnelles en Europe à un niveau plus bas, et sur la confiance et la sécurité.

Ils souhaitent, à cette occasion, rendre hommage aux efforts des pays membres neutres et non alignés, tels qu'ils s'expriment dans leur projet de document final qui, de l'avis des Douze, constitue une contribution utile pour l'obtention de résultats satisfaisants à Vienne.

Pour leur part, les Douze sont déterminés à continuer d'agir dans ce sens. C'est pourquoi ils lancent un appel aux pays qui ne l'ont pas encore fait, de montrer qu'ils sont sérieusement disposés à négocier un résultat substantiel et satisfaisant de la réunion de Vienne sur les suites de la CSCE, conformément à leurs déclarations publiques récentes.

BIBLIOGRAPHIE

□ **Le droit de la Communauté économique européenne** (vol. 15 — Dispositions générales et finales), Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987, 583 pages plus Annexes de 194 pages.

Qui ne connaît la série « le droit de la Communauté économique européenne » ? Par l'ampleur de son dessein, comme par la qualité et la masse des textes parus, elle a tout de l'encyclopédie ou des dictionnaires universels. Tout comme ceux-ci d'ailleurs, elle va en acquérir la pérennité, puisque après la parution du présent volume 15 (et celle, attendue, du volume 13 sur les relations ACP), il paraît que des travaux de réédition de l'ensemble de la série seront entamés — la mouvance de cette « création continue », qu'est l'Europe — le mot est de Churchill — justifiant amplement que l'effort éditorial ne se discontinue plus. Le volume 15 est consacré à l'analyse des dispositions générales et finales, dont la variété précisément fera sans doute utiliser ce volume de façon plus fréquente que les autres. Cette variété rend au demeurant particulièrement difficile la tâche de celui qui est chargé de recenser cet énorme travail, portant sur tant de sujets. Seuls quelques articles de la série qui va de 210 à 248 échappent à l'examen de ce volume, puisqu'ils ont été analysés dans celui consacré aux relations extérieures : 210, 228 à 231, 234 et 238. La conséquence de cette grande diversité est toutefois qu'il contient des études sur des objets d'ampleur forcément très différente, car certains articles ont fait l'objet d'une utilisation si intensive, depuis que le Traité CEE existe, que quelque long que soit le commentaire qui leur est consacré, il apparaîtra toujours comme n'épuisant pas la matière. Ainsi de l'article 212, relatif au statut des fonctionnaires ; c'est un exemple caractéristique : même en y ajoutant le texte du statut lui-même, ce qui est d'ailleurs heureusement le cas ici, on ne fait que souligner que dans ce cas précis, la série de volumes qui analyse le Traité CEE article par article, ne suffit pas à épuiser la matière, le statut ayant lui-même besoin d'être analysé article par article ; c'est d'ailleurs ce qu'on a tenté de réaliser dans le présent volume. Il faut se rappeler qu'ici sans doute, le mieux étant souvent l'ennemi du bien, il est impossible de viser à l'exhaustivité.

C'est sans doute cette raison qui a poussé, dans l'analyse de l'article 216 (siège des institutions), à ne pas parler de la problématique CECA, exclue bien sûr par le titre de la série, mais dont l'examen éclaire et explique le sort qu'a eu le problème du siège depuis 1958.

Ceci dit, on ne peut qu'être impressionné par le niveau des contributions, la grande clarté des exposés, l'énorme appareil bibliographique, les abondantes références à la jurisprudence de la Cour, ainsi qu'aux réponses aux questions parlementaires, et les outils documentaires — listes, tables, registres et index divers — qui facilitent la consultation de ce volume, qui comme les précédents qu'il contribue à compléter, constitue évidemment un « must » de possession pour toute bibliothèque juridique — pas seulement européenne — et d'emploi pour tout chercheur en matière européenne.

□ **Le contrôle des exportations de haute technologie vers les pays de l'Est**, sous la coordination de Bernard Chantebout et Bertrand Warusfel, Masson, Paris, 1988, 192 pages.

Voici un sujet qui passionnera non seulement les experts, — économistes, juristes, politiciens et chercheurs



en sciences exactes ou appliquées — mais aussi les profanes, agréablement chatouillés par ce qu'il présente d'atmosphère de roman d'espionnage. De fait — et c'est un des mérites du livre — il équilibre de façon heureuse des contributions plus austères, dotées de listes dont le vocabulaire hautement technique fait impression, et des articles écrits d'une plume alerte : ainsi, la contribution de P. Audigier est exemplaire par son caractère systématique, son sens du réalisme et un heureux humour sous-jacent.

On tire de la lecture des diverses contributions, intelligemment regroupées, l'impression sans doute exacte, de l'intense contradiction existant entre diverses nécessités : celle de poursuivre l'étude des techniques de pointe, celle de conquérir de nouveaux marchés et celle d'éviter que certaines technologies civiles ne soient utilisées par l'URSS et ses alliés à des fins militaires — l'exemple de la Chine étant là d'ailleurs pour prouver le peu d'immuabilité des politiques dans ce domaine.

L'ouvrage se subdivise logiquement en quatre parties : trois articles sur le fondement et l'objet du contrôle (M. Séméria, M. Bayen, M. Léger) ; le contrôle en France (P. Deslandes, R. Crébassa, D. Lamoureux, G. Herrmann) ; la réglementation américaine, qui est regroupée avec des études sur l'extra-territorialité (M.-H. Labbé, R. Deutsch, P. Juillard, J. Myard, R. Yakemtchouck, J. Roussel) et les débats autour du contrôle (Y. Pérez, J. Sapir, P. Audigier, M.-H. Labbé) — ce dernier article constituant une mise à jour jusqu'à fin 1987. L'ouvrage est d'ailleurs issu d'un colloque organisé en 1986 par le centre Droit et Défense.

Est-il un livre vraiment complet ? Celui-ci est très axé sur les besoins spécifiquement français, en matière d'information dans ce domaine. Par ailleurs, l'aspect proprement CEE n'est évoqué que par la bande, ce qui est bien dommage. Mais les horizons très différents d'où proviennent les contributeurs rendent cet ouvrage fort intéressant.

□ **Les aides nationales dans la Communauté européenne** par Gabriel Baron, Joël Carbajo, Gilles Joly, Ramon Verrier, sous la direction de Claude Blumann et avec un avant-propos de Claude Blumann, Publications de l'Université de Tours, 1987, 129 pages

Constitué en 1985, le Groupe d'Études et de Recherche sur la Coopération internationale et européenne de l'Université François Rabelais de Tours a sorti avec le présent ouvrage, sa première publication, qui est d'ailleurs dans la ligne de pluridisciplinarité et de souci de synthèse qui l'anime. Pour un coup d'essai, c'est un coup de maître. Il est agréable de pouvoir se mouvoir dans un ouvrage bien conçu, bien conduit et exposant un maximum de facettes de l'objet envisagé.

Après avoir cerné le concept d'aide au sens du Traité (J. Carbajo) en traitant de l'origine de cette aide, de ses formes et de ses effets ce qui nous donne les conditions d'application, l'ouvrage poursuit (G. Joly) avec une étude de la notion d'incompatibilité, son fondement, ses conditions et les exceptions à ce principe. Le chapitre III (G. Baron) traite de la procédure utilisée pour les aides existantes ou en projet. Le chapitre IV est consacré à une tentative de mesurer les aides nationales et les conclusions auxquelles arrive R. Verrier (consignées à la page 83) valent d'être lues. Le chapitre le plus nourri est celui de la politique communautaire des aides nationales

(C. Blumann, qui a aussi dirigé l'ensemble du volume). Il examine successivement le pouvoir normatif du Conseil et de la Commission et tente ainsi de dégager les éléments constitutifs de la politique communautaire des aides nationales : critères de nécessité de l'aide, de la contrepartie, de l'effet du développement et de proportionnalité.

Un excellent ouvrage.

□ **SME : réalisations, problèmes actuels et directives pour l'avenir** par Daniel Gros et Niels Thygesen, avec une préface de Peter Ludlow, CEPS, Bruxelles, 1988, 78 pages.

La réputation du Centre d'études politiques européennes n'est plus à faire, ni celle de ses éditions. La présente étude, malgré sa dimension modeste est du niveau attendu et son moindre intérêt n'est pas le fait que l'un de ses auteurs participe au groupe qui prépare en ce moment même d'importants changements dans la politique monétaire européenne. Ce petit volume réussit à évoquer brièvement tout ce qui est essentiel et en plus, à fournir un début de réponse aux questions quant aux options d'avenir à prendre : Faut-il créer une monnaie parallèle ? Quelles sont les conditions économiques et politiques d'un système de banque centrale européenne ? Quels rapports instituer avec le Conseil des Ministres ? Quid de l'élargissement du nombre des membres ? Pour son analyse très complète comme pour sa projection sur l'avenir, à lire de toute façon.

□ **Le Parlement européen dans l'évolution industrielle** publié sous la direction de Jean-Victor Louis et de Denis Waelbroeck, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1988, 407 pages.

S'il est un sujet controversé et donc au centre même du problème de l'équilibre institutionnel des Communautés, c'est bien le Parlement. D'autre part, le concept de progressivité inscrit dans tous les aspects de la matière européenne postule quasi nécessairement une évolution positive dans les pouvoirs de ce Parlement. Le colloque de septembre 1987 organisé par l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles revêt par conséquence une importance particulière.

Il s'agissait, en retournant à la question fondamentale de savoir s'il faut transcender l'union économique en en faisant une union politique, de répondre à l'autre question, celle plus spécifique, de savoir quel doit être le rôle imparti au Parlement dans l'Europe de demain.

Dans un élan hégélien, trois des quatre parties comportent des « face à face » : le Parlement face au Conseil, le Parlement face à la Commission, le Parlement face à la Cour et il est intéressant de constater que l'atmosphère générale des débats était à quelques exceptions près (M. Glaesner) largement inspirée par des considérations *de lege ferenda* plutôt que *de lege lata*, tout comme par le souci de voir s'accroître partout les compétences du Parlement.

Dans la première partie, ce sont les relations du Conseil et du Parlement qui sont examinées, dans un rapport de M. Pasetti-Bombardella, qui met surtout l'accent sur les textes et souhaits du Parlement, ce qui est compréhensible, vu les fonctions de juriste du Parlement, exercées par l'auteur ; par un texte polémique mais heureusement bref de M. Christodoulou, et par une synthèse,

très lucide dans l'ensemble, de M. Medina Ortega ; suivent, une analyse juridique très poussée de M. Glaesner sur la procédure de coopération et l'exposé de nouvelles possibilités d'accroissement des compétences du Parlement par l'utilisation des « déclarations communes », par MM. M. et D. Waelbroeck. La synthèse est de D. Waelbroeck.

Dans la deuxième partie, on rencontre d'abord un important rapport de M. Noël sur les relations entre le Parlement et la Commission, qui allie comme toujours force et subtilité (mais pourquoi y lit-on que le Conseil « représente » les « intérêts des divers États membres », comme si le Conseil, organe de synthèse, ne prenait pas forcément les intérêts européens *également* en compte) ; un rapport significativement et sportivement intitulé « la Commission et le Parlement, partenaires ou protagonistes ? » de M. Sutherland ; un petit texte de M. Ehlermann et un rapport plus spécifique sur l'aspect « relations extérieures » ; enfin, une synthèse très systématique, mise au point par D. Waelbroeck.

La troisième partie commence par un solide rapport de M. Zuleeg, très objectif, sur les relations Parlement-Cour, une communication de M. Prout et un autre rapport substantiel, mais plus engagé, de M. Pescatore. On lira aussi avec intérêt les rapports « vers une justice constitutionnelle communautaire ? » (L. Favoreu) et « la position du Parlement européen devant la Cour de Justice, à la lumière de la position du Congrès américain devant le juge fédéral » (K. Lenaerts), le texte de M. Díez de Velasco Valero sur la pratique du tribunal constitutionnel espagnol se situant un petit peu en marge du colloque, bien que les allusions aux problèmes communautaires y soient nombreuses. La synthèse des débats sur une troisième partie est à nouveau de D. Waelbroeck.

La quatrième et dernière partie est relative aux perspectives d'avenir et contient des textes de M.-C. Vayssade, de F. Herman, de J.-P. Jacqué et de G. Bosco. J'ai lu avec énormément d'intérêt le texte vigoureux et original de J.-H.-H. Weiler et on ne peut que regretter qu'il ne semble pas avoir fait l'objet de débats.

C'est M. Louis qui a tiré les conclusions générales.

□ **Manual de Derecho de la Comunidad Europea** (Manuel de Droit de la Communauté européenne), Carlos F. Molina Del Pozo, Editorial Trivium S.A., Madrid, 1987, 565 pages.

La première édition de ce manuel (une appellation trop modeste pour cette « Somme », de 565 pages de texte serré) date de 1987 et seules les circonstances n'ont pas permis d'attirer l'attention plus tôt sur ce remarquable volume, véritable encyclopédie, rédigé par un juriste mais aussi un homme rompu à toutes les exigences et les techniques de l'enseignement, ce qui nous vaut un texte très clair, bien ordonné, d'une grande lisibilité et pourtant étonnamment complet et précis. Il est doté d'un appareil bibliographique abondant, et il faut espérer que lors de la seconde édition, qui ne peut tarder, un registre alphabétique des matières viendra compléter la table des matières très exhaustive. De pareils ouvrages ne peuvent que contribuer très puissamment à familiariser encore davantage les responsables espagnols, à quelque milieu politique, économique ou administratif qu'ils appartiennent, avec la matière communautaire, si compliquée et si vaste.

□ **Europäisches Währungssystem/ECU - Recht - Wirtschaft - Politik - Zeitgeschichte** (Le système monétaire européen/ECU - Droit - Économie - Politique - Histoire contemporaine), Rolf Picker, Georg Olms Verlag, Hildesheim, 1987, 227 pages.

L'ouvrage précité constitue une refonte profonde d'un travail précédent du même auteur, daté de 1981 et qui a reçu un fort bon accueil dans les milieux spécialisés. L'auteur a jugé, à raison, qu'il était utile de le refondre et de le mettre à jour, comme manuel et comme commentaire. Il se distingue par son caractère complet mais synthétique et expose chronologiquement les étapes de la construction du système monétaire européen. Sur un plan purement formel, il y a lieu de se faire à une présentation inhabituelle des subdivisions et à une utilisation de grasses qui font parfois conduire à une appréciation fautive de la structure du texte. On est aussi frappé par l'absence de notes et de références bibliographiques. Par contre, le registre est remarquable.

R. P.

KYKLOS

International Review for Social Sciences

Vol. 39 – 1986 – Fasc. 4

REDAKTION/MANAGING EDITORS :

Prof. Dr. : Bruno S. FREY

Prof. Dr. : René L. FREY

ARTIKEL – ARTICLES

GIERSCH, HERBERT : Weltwirtschaftliches Wachstum durch Liberalisierung

FREY, BRUNO S. : Economists Favour the Price System — who Else Does ?

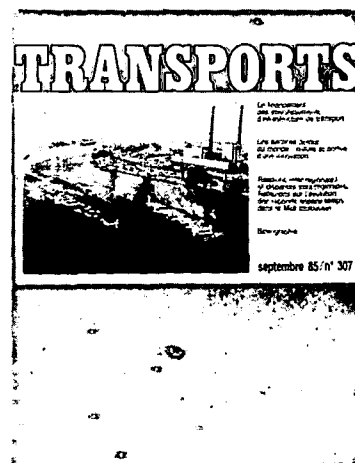
BUCHANAN, JAMES M. and TOLLISON, ROBERT D. : A Theory of Truth in Autobiography

RAVALLION, MARTIN : On Expectations Formation when Future Welfare is Contemplated

RIBHEGGE, HERMANN : Genossenschaftsgesinnung in entscheidungslogischer Perspektive

Kyklos-Verlag, Institut für Sozialwissenschaften,
Petersgraben 29, CH-4051 Basel (Switzerland/Suisse)

TRANSPORTS



*Seule revue économique
de tous les modes de
transports
et de leurs industries
d'amont*

NUMÉRO SPÉCIMEN SUR DEMANDE

pour recevoir un numéro spécimen de
Transports
retourner ce bon à :
Transports 3, rue Soufflot
75005 PARIS F
ou par téléphone au (1) 46 34 10 30

Nom : _____
Entreprise : _____
Adresse : _____
Code postal : _____
Ville et Pays : _____

DROIT SOCIAL

18^e Colloque

LES RESTRUCTURATIONS

**Droit du travail
Protection sociale**

7 et 8 octobre 1988

Renseignements : tél. (1) 46 34 10 30 - (1) 43 25 15 25
et (1) 43 29 21 40 postes 445 et 538

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XVIII, no 4, Décembre 1987

Directeur : Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint : J. Maurice ARBOUR.

PAUL PILISI: LE RÔLE DES FACTEURS INTERNATIONAUX DANS
LA LÉGISLATION DES PETITES ENTREPRISES EN
HONGRIE

MIRON REZUN: L'UNION SOVIÉTIQUE ET LES MINÉRAIS STRATÉGI-
QUES: ERREURS ET VÉRITÉS

ALBERTO SANTOS: QUELQUES ÉLÉMENTS SUR LES IMPLICATIONS DE
LA STRATÉGIE MARITIME AMÉRICAINE EN EUROPE

CARL JACOBSEN: LES COÛTS DE LA DÉFENSE SINO-SOVIÉTIQUE: UN
FARDEAU INCALCULABLE (NOTE)

MODJ-TA-BA SADRIA: POLITIQUE ÉTRANGÈRE JAPONAISE: NOUVELLE
DONNE, NOUVEAU DÉFI (NOTE)

ESSAI ET DOCUMENT:

JACQUES ZYLBERBERG: « FAUT-IL NOYER LES RÉFUGIÉS? »

ÉTUDES BIBLIOGRAPHIQUES:

MICHEL LELART: LA CRISE FINANCIÈRE INTERNATIONALE OU LES
RISQUES DE L'ENDETTEMENT

JOSEPH MAÏLA: ENJEUX ET DILEMMES DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION : Centre québécois de relations internationales, Faculté des
sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél : (418)
656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS : Les demandes d'abonnement, le paiement et toute
correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois
de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Qué-
bec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL :	Quatre numéros par an	ÉTRANGER
	Régulier : \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$10.00 (Can.)
	Institution : \$45.00 (Can.)	
	(tous pays)	

REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Numéros spéciaux

N° 307 — Mai-Juin 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
réalisations effectives ou en gestation

N° 309 — Août-Septembre 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
les méthodes institutionnelles de la construction européenne

N° 312 — Décembre 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :
relations extérieures de la Communauté

Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « *Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ?* ».

PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « *Le financement du développement industriel français de 1945 à 1985* ».

Michel BERGER : « *Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles* ».

Michel DEVELLE : « *L'économie d'endettement et sa prévisible évolution* ».

Michel CASTEL : « *Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme* ».

Bernard HAUDEVILLE : « *Vers un capitalisme sans capitalistes ?* ».

DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « *Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne* ».

Jean-Paul de GAUDEMAR : « *Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne* ».

Didier SALVADORI : « *Le financement des systèmes productifs régionaux* ».

TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « *Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques* ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « *Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation* ».

Michel DIETSCH : « *Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie* ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « *Logique productive et financement bancaire des entreprises* ».

Olivier PASTRÉ : « *La modernisation des relations entre les banques et les entreprises* ».

Un volume 15,5 × 24 .— 224 pages .— PRIX 99 F

Editions techniques et économiques

3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30